



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE,
SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

RAPPORT D'ÉTAT DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Pour une Éducation au Service de la Croissance et de la Paix



Le Pôle de Dakar de l'Institut international de planification de l'éducation (UNESCO - IPE)

Le pôle de Dakar pour l'analyse sectorielle en éducation est une plateforme d'expertise rattachée à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO. Le Pôle de Dakar œuvre depuis 2001 à l'appui aux pays comme aux partenaires techniques et financiers dans les domaines de l'analyse des systèmes éducatifs, de l'élaboration des stratégies, et du suivi des politiques sectorielles en éducation.

Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)

L'UNICEF aide à construire un monde où les droits de tous les enfants sont réalisés. L'UNICEF soutient des programmes œuvrant à ce que tous les enfants - indépendamment de leur sexe, leur origine ethnique, ou des circonstances socio-économiques - réalisent leur droit à une éducation de qualité.

Ce rapport a bénéficié d'un financement de l'Agence française de développement et de l'UNICEF.

Publié en 2014 par :

UNESCO - IPE Pôle de Dakar

Route de Ngor

Enceinte Hôtel Ngor Diarama

BP 3311 Dakar - Sénégal

Tél : (+221) 33 859 77 30

Web : www.iipe-poledakar.org

Attribution :

République démocratique du Congo, Rapport d'état du système éducatif national, Pour une éducation au service de la croissance et de la paix, UNICEF, UNESCO - IPE Pôle de Dakar, décembre 2014.

ISBN : 978-92-803-2382-5

Conception graphique : Julie Pudlowski Consulting

Crédits photo : Julie Pudlowski ; Jean Luc Yameogo



Vous êtes libre de partager — reproduire, distribuer et communiquer l'œuvre.

Selon les conditions suivantes :

- Attribution — Vous devez attribuer l'œuvre de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous approuvent, vous ou votre utilisation de l'œuvre).
- Pas d'utilisation commerciale — Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette œuvre à des fins commerciales.
- Pas d'œuvres dérivées — Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette œuvre.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part de l'UNICEF, l'UNESCO ou de l'IPE, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNICEF, l'UNESCO ou de l'IPE.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| REMERCIEMENTS | 9 |
| AVANT-PROPOS | 10 |
| ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS | 14 |
| RÉSUMÉ EXÉCUTIF..... | 16 |
| Le système éducatif congolais fait face à un contexte marqué par une croissance démographique encore soutenue et des indicateurs sociaux qui, pour nombre d'entre eux, ne sont pas favorables à la demande scolaire. | 16 |
| Le contexte politique et humanitaire reste encore fragile, notamment dans l'Est du pays. | 17 |
| Le contexte macroéconomique est encourageant et favorable à l'éducation ; de fortes marges de manœuvre existent pour accroître les financements publics en faveur de l'éducation. | 18 |
| Les dépenses d'éducation ont fortement crû sur la période mais restent à un niveau en deçà des niveaux observés dans la région. | 19 |
| L'arbitrage intra-sectoriel des dépenses courantes publiques d'éducation favorise le haut du système éducatif (le supérieur) au détriment des niveaux de base. | 20 |
| La rémunération moyenne des enseignants est très faible et les ratios élèves/maître payés par l'État relativement élevés, maintenant les coûts unitaires d'éducation à des niveaux parmi les plus bas de la région. | 21 |
| Les ménages contribuent de manière disproportionnée aux dépenses d'éducation. | 22 |
| Le financement public de l'éducation n'est pas pro-pauvre | 22 |
| Ceci étant, l'évolution de la couverture globale aux différents niveaux scolaires montre une performance plutôt bonne de la RDC au regard des pays de la région, illustrant une certaine résilience du système éducatif et le maintien de la confiance des ménages dans ce système. | 23 |
| Le système est marqué par des disparités provinciales importantes dans les scolarisations et dans la structuration de l'offre, et ce à tous les niveaux d'enseignement..... | 24 |
| Toutefois, la scolarisation primaire universelle demeure un défi et un grand nombre d'enfants est hors de l'école, suite notamment à des entrées tardives et des abandons précoces. | 25 |
| La question financière est au cœur des problèmes de non-scolarisation et de déscolarisation. | 27 |
| L'efficacité interne au niveau de l'enseignement primaire et secondaire est affectée par des redoublements et abandons générant des gaspillages importants de ressources publiques et privées..... | 27 |
| Une forte proportion d'enfants est en situation de difficultés d'apprentissage, ne maîtrisant pas les fondamentaux de la lecture et des mathématiques à la sortie du primaire. | 28 |
| Résoudre les problèmes de qualité des apprentissages nécessite la mise en place d'interventions multiples, ancrées pour bon nombre d'entre elles au niveau local. | 30 |
| L'impact net de l'éducation sur le développement humain demeure cependant conséquent..... | 30 |
| Au-delà des disparités régionales, d'importants écarts sont observés selon le genre, le milieu de résidence et le niveau de richesse des familles dans l'accès à l'école formelle et dans les apprentissages, et ils tendent à se cumuler. .. | 31 |
| Le degré de risque de conflits au niveau des provinces affecte également les scolarisations et les apprentissages mais pas toujours de manière négative. | 33 |
| Le système éducatif est encore peu équipé pour faciliter la résolution des conflits..... | 34 |
| La gestion administrative, tant des enseignants que des manuels, est marquée par de fortes lacunes, mais de fortes marges de manœuvre existent en vue de son amélioration. | 34 |
| Le corps enseignant est inadéquatement formé, peu féminisé et âgé. | 38 |
| Les moyens mis à la disposition du système ne sont pas transformés en résultats d'apprentissage, illustrant le besoin de renforcer la gestion pédagogique. | 38 |

| | |
|---|-----------|
| Matrice de pistes d'orientations politiques..... | 39 |
| CHAPITRE 1 - Contexte global du pays..... | 44 |
| Informations générales | 44 |
| Un contexte politique et humanitaire encore fragile | 44 |
| Des conflits armés persistant dans l'Est du pays | 45 |
| ... Assortis de conflits locaux non armés..... | 46 |
| Une insécurité alimentaire toujours aussi prégnante et en recrudescence | 47 |
| Un contexte démographique encore marqué par une forte pression démographique | 48 |
| ... Maintenant la pression sur le système éducatif dans les années à venir | 48 |
| Une densité de la population très variable d'une province à l'autre..... | 48 |
| Une population scolarisable en hausse | 49 |
| Un contexte social globalement peu favorable à la demande scolaire | 50 |
| Pauvreté | 50 |
| Urbanisation | 50 |
| Alphabétisation des adultes | 50 |
| Fécondité..... | 51 |
| Malnutrition | 51 |
| Mortalité infanto-juvénile | 51 |
| Paludisme | 51 |
| VIH/SIDA..... | 52 |
| Enfants vulnérables | 52 |
| Un contexte macroéconomique encourageant et globalement favorable à l'éducation | 53 |
| Le pays connaît une croissance économique soutenue depuis près de dix ans | 53 |
| Les finances publiques s'améliorent et des marges de manœuvre existent pour accroître les financements publics en faveur de l'éducation..... | 54 |
| Les dépenses publiques d'éducation augmentent, même si elles sont encore relativement modestes..... | 56 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 58 |
| Contexte politique et humanitaire | 58 |
| Contexte démographique et social..... | 58 |
| Contexte macroéconomique | 59 |
| CHAPITRE 2 - Analyse des scolarisations | 60 |
| Préambule : description du système éducatif congolais | 60 |
| Évolution des effectifs scolarisés et de la capacité d'accueil du système | 61 |
| Les effectifs scolarisés ont augmenté à tous les niveaux d'enseignement..... | 61 |
| Enseignement maternel | 63 |
| Enseignement primaire | 63 |
| Enseignement secondaire..... | 64 |
| Enseignement supérieur..... | 64 |
| Enseignement non formel | 66 |
| Analyse descriptive de la capacité d'accueil du système..... | 66 |

| | |
|---|-----------|
| Une augmentation des niveaux de couverture à tous les niveaux | 67 |
| La RDC affiche une situation plutôt favorable par rapport aux pays comparateurs | 68 |
| Les disparités provinciales restent marquées..... | 68 |
| Analyse de la couverture scolaire effective : profils de scolarisation, espérance de vie scolaire et pyramide éducative ... | 70 |
| Profil de scolarisation transversal | 71 |
| La scolarisation primaire universelle reste un défi de taille, mais les progrès sont manifestes | 71 |
| Mais par rapport aux pays comparateurs, la RDC performe relativement bien | 73 |
| De forts contrastes d'une province à l'autre | 75 |
| Le profil probabiliste confirme l'accès quasi universel au primaire..... | 76 |
| Analyse prospective : profils de rétention et de scolarisation pseudo-longitudinaux..... | 77 |
| Seuls 70 % des enfants qui entrent au primaire aujourd'hui sont susceptibles de l'achever | 77 |
| Les écarts entre provinces sont importants | 78 |
| La rétention varie également d'un régime de gestion à l'autre, le privé enregistrant les taux les plus faibles..... | 79 |
| Espérance de vie scolaire..... | 79 |
| Pyramide éducative | 80 |
| Efficacité interne du système | 81 |
| Analyse descriptive des redoublements..... | 82 |
| Les niveaux de redoublement sont en baisse | 82 |
| ... Et montrent une situation plutôt favorable par rapport à la situation moyenne prévalant dans le groupe de pays comparateurs..... | 82 |
| Mais les écarts persistent entre provinces | 84 |
| Coefficients d'efficacité interne : abandons précoces et redoublement génèrent d'importants gaspillages de ressources, à tous les niveaux | 86 |
| Enseignement primaire | 86 |
| 1er cycle de l'enseignement secondaire..... | 88 |
| 2nd cycle de l'enseignement secondaire..... | 89 |
| Les enfants hors du système scolaire | 91 |
| Les entrées tardives gonflent le nombre d'enfant en dehors de l'école | 91 |
| Un nombre important d'enfants en dehors de l'école est issu des milieux les plus démunis | 93 |
| L'offre n'est pas un facteur très discriminant..... | 94 |
| Résultats clés et piste d'orientations politiques..... | 95 |
| Pistes d'orientations politiques | 97 |
| CHAPITRE 3 - Coût et financement du système éducatif | 99 |
| Vue d'ensemble des composantes de financement du système éducatif congolais..... | 99 |
| Évolution des dépenses publiques d'éducation | 100 |
| Des dépenses publiques d'éducation en forte augmentation | 100 |
| Les dépenses publiques d'éducation tendent à favoriser les niveaux supérieurs de l'enseignement..... | 102 |
| Analyse détaillée des dépenses publiques courantes d'éducation | 105 |
| La décomposition des dépenses courantes publiques d'éducation montre un poids très important des dépenses de personnel | 105 |

| | |
|--|------------|
| Les coûts unitaires moyens annuels de formation par niveau d'éducation sont parmi les plus bas des pays comparateurs | 107 |
| Composition du coût unitaire moyen annuel de formation par niveau d'éducation : les facteurs constitutifs du coût unitaire | 109 |
| Le coût de formation est essentiellement expliqué par le salaire du personnel | 111 |
| Agrégats du coût unitaire public moyen..... | 112 |
| Les ménages contribuent de manière conséquente aux dépenses d'éducation | 116 |
| Dépenses d'investissement et coûts de construction des infrastructures scolaires | 118 |
| Évolution des dépenses publiques d'investissement pour l'éducation | 118 |
| Coût de construction | 120 |
| Disparités provinciales dans les dépenses d'éducation..... | 120 |
| De fortes disparités provinciales observées dans les dépenses publiques d'éducation | 120 |
| Des disparités également dans les dépenses d'éducation des ménages, sans compensation | 123 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 124 |
| CHAPITRE 4 - Qualité de l'éducation..... | 126 |
| Niveau de la qualité de l'école primaire congolaise dans une perspective comparative | 126 |
| Rétention de l'alphabétisation chez les jeunes adultes..... | 126 |
| Niveau des acquis des élèves au primaire analysé à partir des évaluations standardisées | 128 |
| Une grande majorité d'enfants n'atteint pas le minimum de savoirs requis..... | 128 |
| De fortes lacunes dans les compétences fondatrices de la lecture et des mathématiques | 129 |
| La RDC, en position néanmoins moins mauvaise sur le plan régional | 132 |
| Mesure des acquis des élèves en fin de cycle primaire : le TENAFEP | 133 |
| Acquis des élèves à la fin du cycle secondaire : l'examen d'État..... | 136 |
| Leviers potentiels de l'amélioration de la qualité : identification des moyens et des conditions d'enseignement agissant sur les apprentissages des élèves | 138 |
| Conditions d'enseignement affectant les résultats aux évaluations | 139 |
| Synthèse des pistes d'orientation d'amélioration de la qualité des apprentissages | 144 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 146 |
| Pistes d'orientations politiques | 146 |
| CHAPITRE 5 - Efficacité externe (effets sociaux) | 148 |
| Impact net de l'éducation sur la sphère sociale | 148 |
| L'éducation influe de manière significative sur le comportement des individus..... | 149 |
| L'éducation améliore les connaissances en matière de VIH/SIDA et réduit le risque de tomber dans la pauvreté | 150 |
| L'impact relatif des cycles diffère en fonction des indicateurs observés..... | 150 |
| ... Mais le primaire présente un impact globalement très faible | 151 |
| Le 1 ^{er} cycle du secondaire est le niveau le plus coût-bénéfique..... | 151 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 152 |
| CHAPITRE 6 - Équité | 153 |
| Inégalités dans les scolarisations..... | 153 |
| Vision synthétique : les disparités existent pour l'ensemble des dimensions | 153 |

| | |
|--|------------|
| Inégalités dans les profils de scolarisation : les pauvres restent les plus pénalisés..... | 154 |
| Les inégalités se forment dans l'ensemble au cours des cycles d'étude | 156 |
| La RDC serait globalement plus inéquitable que les autres pays dans le domaine du genre, mais pas selon la dimension richesse du ménage | 157 |
| Analyse des questions d'offre et de demande en matière d'accès et de rétention au niveau de l'enseignement primaire | 158 |
| Accès en 1 ^{re} année du primaire : une combinaison de facteurs en jeu | 159 |
| La question de l'offre : au-delà de la distance à l'école..... | 160 |
| Les problèmes financiers sont centraux dans la non-inscription des enfants à l'école | 161 |
| Rétention en cours de cycle primaire | 162 |
| Du côté de l'offre : la continuité éducative est quasi totale | 163 |
| Les problèmes financiers en tête des raisons invoquées pour justifier l'abandon scolaire..... | 164 |
| Accès et rétention au secondaire : le niveau de richesse est le facteur le plus discriminant | 165 |
| Synthèse des facteurs d'offre et de demande | 166 |
| Inégalités dans la répartition des ressources publiques d'éducation..... | 168 |
| La distribution structurelle des ressources publiques d'éducation montre une concentration des ressources vers le haut de la pyramide scolaire..... | 168 |
| ... Qui conduit à un financement public de l'éducation non pro-pauvres..... | 170 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 172 |
| Quelques pistes d'orientations politiques | 174 |
| CHAPITRE 7 - Gestion du système éducatif..... | 175 |
| Gestion administrative du système éducatif primaire et secondaire..... | 175 |
| Gestion administrative des enseignants..... | 176 |
| Un encadrement des élèves relativement bon assuré par le recrutement massif d'enseignants non payés par l'État | 176 |
| La cohérence dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements est faible..... | 181 |
| Autres aspects de la gestion des enseignants : qualification, genre, âge..... | 185 |
| Un corps enseignant inadéquatement formé, peu féminisé et âgé | 185 |
| Une affectation des enseignants au sein des écoles à améliorer | 187 |
| Gestion des manuels scolaires au primaire | 187 |
| La gestion des manuels doit être renforcée | 188 |
| Transformation des moyens en résultats au niveau des établissements..... | 190 |
| Une relation entre ressources et performances académiques au niveau des écoles quasi inexistante... .. | 190 |
| ... Qui souligne le besoin de renforcer les mécanismes de supervision locale..... | 191 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 191 |
| Les caractéristiques du corps enseignant | 191 |
| La gestion administrative..... | 192 |
| La gestion pédagogique..... | 193 |
| Quelques pistes d'orientations politiques | 193 |
| CHAPITRE 8 - Risques et conflits..... | 195 |
| Impact des conflits sur la scolarisation primaire | 197 |

| | |
|---|-----|
| Les taux d'achèvement au primaire sont les plus bas dans les six provinces affectées par les conflits | 197 |
| Qualité et apprentissages dans les six provinces affectées par les conflits | 199 |
| Les élèves dans les sous-divisions à risque ne sont pas toujours ceux qui réussissent moins bien au TENAFEP..... | 199 |
| Conditions de fonctionnement des écoles | 200 |
| Les écoles dans les sous-divisions à haut risque ne sont pas nécessairement les plus mal loties mais restent cependant vulnérables..... | 201 |
| Gestion des intrants scolaires..... | 204 |
| La gestion des manuels scolaires est peu affectée par le degré de risque de la zone | 204 |
| Le degré de risque affecte de manière variable la gestion des enseignants | 205 |
| Appuis et financements de l'éducation par les acteurs humanitaires dans les six provinces affectées par les conflits.... | 206 |
| Le Cluster Education en RDC..... | 206 |
| Une concentration des appuis en faveur des provinces de l'Est du pays | 206 |
| ... Qui se traduit par des financements plus conséquents pour ces provinces | 208 |
| Système éducatif et résolution des conflits..... | 208 |
| Le système éducatif congolais fait preuve d'une certaine résilience face aux conflits..... | 208 |
| Mais il reste peu équipé pour faciliter la résolution des conflits..... | 209 |
| Résultats clés et pistes d'orientations politiques | 209 |
| Pistes d'orientations politiques | 210 |

REMERCIEMENTS

Ce Rapport d'état du système éducatif national (RESEN) a été préparé en étroite collaboration par le gouvernement de la République démocratique du Congo, le Pôle de Dakar de l'IPE-Unesco, le Bureau régional de l'Unicef pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, et le Bureau Unicef à Kinshasa.

L'équipe gouvernementale était constituée de cadres des trois ministères en charge de l'Éducation, mais également d'autres ministères et organes jouant un rôle de premier plan dans le secteur : le ministère de l'Enseignement, primaire, secondaire et professionnel (MEPSP), le ministère de l'Enseignement supérieur (MESU), le ministère de l'Action sociale, de l'Action humanitaire et de la Solidarité nationale (MAS), le ministère de la Jeunesse, des Sports, de la Culture et des Arts (MJS), le ministère du Plan, le ministère du Budget, ainsi que la Cellule d'appui technique (CAT) auprès du MEPSP.

La coordination nationale a été assurée par le directeur de la planification de l'EPSP, M. François Kubindikila Kapay. Un appui à la coordination nationale a été apporté par M. Arnaud Houndeganme du Bureau Unicef de Kinshasa.

L'équipe nationale était composée de M. Blaise Belesi Tatabana (DEP/MESU), M. Célestin Birere (DSS/ministère du Plan), M. Athanase Cibamba Mbala (DETFP/MEPSP), M. Mbambi Dodo (SG/MAS), M. Delon Kampay (SECOPE/MEPSP), Mme Ludovic Liyandja Lokose (SG/MEPSP), M. Albert Lubanzadio (DG ENF/MAS), M. Akim Luboya (DPSP/ministère du Budget), M. Clément Mahungu (MJS), M. Fabrice Mansira (CAT/MEPSP), M. Adrien Manzanza Bunzidi (DEP/MEPSP), M. Louis Mpanzu (CD/MEPSP), M. Nestor Munganga Mbwamosy (DEP/MESU), M. Arsène Nzuzi Luyengi (DEP /MEPSP), M. Pierre Odimula (MAS), M. Gervais Songa (Inspection générale, MEPSP) et M. Charles Tambwe (contrôleur budget/MEPSP). Que leurs engagement et motivation constants tout au long du processus soient ici salués.

En appui au processus national, une équipe mixte a été mise sur pied, conduite par Mme Diane Coury (Pôle de Dakar de l'IPE-Unesco), et incluant M. Jean Luc Yaméogo (Pôle de Dakar de l'IPE-Unesco), M. Nicolas Reuge, Mme Jennifer Hofmann et M. Luc Gacougnole du Bureau régional de l'Unicef de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'équipe a également bénéficié d'un appui technique de M. Daniel Kelly (Unicef ESARO).

Notons que l'équipe d'appui a bénéficié d'un soutien permanent du ministère de l'EPSP par l'intermédiaire de la CAT et de son coordinateur M. Valère Munsya, assisté, en fin de processus, de M. Vincent Perrot. L'implication forte de l'Unicef Kinshasa via M. Arnaud Houndeganme, Mesdames Paula Retaggi et Elsa Duret de la section éducation sous la direction de Mme Cécilia Baldeh puis de Mme Erinna Dia et de M. Luis Vinyals de la section politiques sociales, et de l'Unesco Kinshasa à travers Messieurs Meissa Diop, Pierre Gambembo et Jean-Louis Kazadi, aura fortement contribué à la bonne conduite des diverses activités organisées dans le cadre de la réalisation et diffusion des résultats du RESEN. Celles-ci auront été également facilitées par l'appui administratif reçu de l'équipe Unicef de Kinshasa, sous la coordination de Mme Lysa Binti.

Nous ne saurions finir sans remercier M. Mathieu Brossard et Mme Anna Azaryeva (Unicef New York) et M. Jean Bosco Ki (ISU Yaoundé) pour leurs précieux appuis lors du lancement des travaux. Nous remercions également les membres de l'équipe du SIGE : Messieurs Jérôme Bokwango Wisoni, Mathieu Kembe Nyamunyongo, et Raoul Kubindikila Kalenga, ainsi que les partenaires techniques et financiers, notamment la CTB, l'EDC/USAID via son projet PAQUED, la Banque mondiale via son projet PARSE, pour les précieux partages d'informations. Et nous ne saurions oublier, enfin, les cadres des différents ministères et organes rencontrés, qui nous ont gracieusement accueillis, et partagé avec enthousiasme documents et informations clés.

Un dernier remerciement s'adresse à Mme Tahinanoro Razafindramary du Partenariat mondial pour l'éducation pour sa relecture critique du rapport, et de MM. Oswald Koussihouédé du PASEC et Étienne Rusamira du Bureau Unicef de Bangui pour leurs commentaires constructifs sur certaines de ses parties.

Ce rapport a pu voir le jour grâce aux financements conjoints du gouvernement de la République démocratique du Congo, de l'Unicef via son Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, et son Bureau à Kinshasa, de l'Agence française de développement et du Pôle de Dakar de l'IPE-Unesco.

AVANT-PROPOS

Ce Rapport d'état du système éducatif national de la République démocratique du Congo (RESEN) est un document analytique qui offre une photographie du système éducatif du pays.

L'objectif premier d'un RESEN est de fournir un diagnostic du secteur dans son ensemble, fondé sur des évidences, afin de permettre aux décideurs d'orienter leurs politiques nationales. Il donne également des informations analytiques pour nourrir le dialogue politique entre le gouvernement et les différents partenaires du secteur éducatif, incluant les partenaires techniques et financiers. Dans le contexte de l'aide au développement actuel, marqué par la nécessité pour les pays de se doter de stratégies et de plans crédibles et soutenables, le RESEN représente un instrument incontournable, et ce d'autant plus que l'analyse sectorielle devient un prérequis pour l'obtention de ressources en provenance du Partenariat mondial pour l'éducation (PME), dans le cadre de son nouveau modèle de financement.

Ce RESEN est le second du pays, le premier ayant été conduit en 2004 sur la base des données de 2001/02. Bien que l'objectif soit de fournir une photographie d'ensemble du système éducatif en 2012 (la dernière année pour laquelle les statistiques étaient disponibles au moment de la réalisation du diagnostic), des analyses temporelles sont également proposées. Au-delà d'une simple mise à jour, le présent rapport se singularise par l'ajout d'un nouveau chapitre sur les risques et vulnérabilités, et la manière dont ils affectent la scolarisation des enfants ; une innovation dans la série des RESEN publiés jusqu'à ce jour.

Le RESEN RDC a été conduit entre juillet 2013 et juin 2014. Développé sur une base collaborative, il est issu de l'association des efforts d'une équipe nationale multisectorielle dirigée par le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (MEPSP), du Pôle de Dakar de l'IIPÉ-Unesco, du Bureau régional de l'Unicef en Afrique de l'Ouest et du Centre, et du Bureau national Unicef en RDC.

Les analyses ont été conduites sur la base de données et d'informations provenant de sources variées, et plus particulièrement : des données administratives issues du système d'information et de gestion de l'éducation (SIGÉ) ; des annuaires statistiques du MEPSP, MAS et MESU, ou encore des résultats du test national de fin d'études primaires (TENAFEP) et de l'examen d'État en fin de secondaire ; des enquêtes ménages (MICS4 2010 et EADE 2012) ; des évaluations standardisées sur les acquis des élèves (PASEC, EGRA, EGMA) ; des données macroéconomiques et financières de l'Institut national de la statistique et du ministère du Budget ; de la solde provenant du SECOPE du MEPSP ; des projections de population des Nations unies ; et des données du HCR et de la MONUSCO sur les déplacés dans le cadre de l'analyse des risques et des vulnérabilités. Un travail novateur dans ce cadre aura été l'inclusion dans le SIGÉ d'éléments contextuels sur le degré de vulnérabilité des sous-divisions éducationnelles.

Si l'accès aux données n'a pas constitué un problème dans l'ensemble, la non-disponibilité de l'enquête 1-2-3 de 2012 au moment des travaux a empêché de conduire l'analyse sur le lien entre l'éducation et l'emploi. Bien que connexe au pilotage du système éducatif, la question reste importante dans la réflexion autour du développement de l'enseignement technique, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur, dont il est important de veiller à ce qu'il soit réalisé en articulation avec les besoins économiques du marché du travail d'aujourd'hui et de demain. Ceci étant, des analyses très riches d'enseignements ont pu être menées, mettant en exergue d'importantes avancées dans le domaine éducatif mais également la persistance de défis que le secteur se doit de relever.

Ainsi, parmi les avancées notoires, on pourra souligner :

La forte résilience du système éducatif en RDC associée à la confiance sans faille des ménages congolais dans leur système éducatif. Entre 2001 et 2012, les indicateurs de couverture, d'accès et d'achèvement ont plus que doublé et sont supérieurs aux moyennes régionales. L'accès à l'école est devenu quasi universel avec seulement 5 % d'une cohorte n'ayant jamais eu accès à l'école. Et ce sont près de 7 enfants sur 10 qui atteignent en 2012 la dernière année du primaire, contre un enfant sur 3 en 2001/02.

L'engagement fort du gouvernement n'est pas étranger à ces évolutions, comme l'illustrent les efforts financiers continus en la matière : entre 2005 et 2012, les dépenses d'éducation ont plus que doublé en termes réels, atteignant 13 % du budget en 2012 ou encore 1,8 % du PIB. Si ces niveaux restent encore faibles par rapport aux autres pays de niveau de développement similaire, les marges de manœuvre d'expansion budgétaire sont bien réelles et fortes, le pays connaissant un contexte macroéconomique actuel et à venir particulièrement encourageant et favorable (forte croissance économique, assortie de potentialités significatives d'augmentation de la pression fiscale).

Des progrès ont également été enregistrés au niveau de l'efficacité interne, suite à la baisse des redoublements et des abandons, ce qui induit un gaspillage moindre des ressources tant publiques que privées. Avec des proportions de redoublants au primaire de 10-12 % en 2012, la RDC affiche des performances relativement meilleures au regard des autres pays comparateurs. Ces taux restent toutefois élevés, notamment dans les premières années du primaire, et leur évolution mérite un suivi rapproché dans la perspective d'une éducation de base étendue à huit années.

L'éducation a un effet net conséquent sur le développement humain : les indicateurs de fécondité, de planification familiale et de santé de l'enfant s'améliorent avec l'éducation de la mère. En effet lorsque la mère est plus éduquée, on observe que le nombre d'enfants diminue, l'usage de la contraception est plus répandu, les femmes enceintes ont plus régulièrement recours à des consultations prénatales et les jeunes enfants ont moins de risques de présenter des signes de retard de croissance. On note également, parmi les femmes les plus éduquées, une probabilité moindre de faire partie des populations les plus pauvres, et une meilleure connaissance du VIH/SIDA, favorisant la prévention et la lutte contre le développement de la maladie.

Enfin, le système éducatif fait preuve d'une certaine résilience face aux conflits: dans certaines provinces, celles notamment appuyées par les organisations humanitaires, on a pu assister à la continuité du service éducatif et au maintien des opportunités d'apprentissages pour les enfants, et ce en dépit des conflits.

Si ces constats demeurent forts encourageants, ils ne peuvent occulter le fait qu'un grand nombre de défis persistent et méritent une attention particulière. Ils appellent, en outre, à la mise en place de mesures spécifiques ou au renforcement des mesures actuelles. Il sera à cet effet important de :

Poursuivre et renforcer les efforts en matière de financements publics de l'éducation, les niveaux de financement étant encore en deçà des moyennes régionales. Par ailleurs, un rééquilibrage des allocations intra-sectorielles vers les niveaux inférieurs (par exemple : un effort de ventilation de 50 % au primaire), au regard notamment de l'atteinte de l'objectif d'une éducation de base universelle de 8 ans de qualité d'ici 2024, est à rechercher.

Veiller au développement harmonieux des différents sous-secteurs. Si la couverture scolaire a augmenté à tous les niveaux d'enseignement, elle reste très modeste au niveau du préscolaire (avec une couverture réduite de 4,5 % en 2012) et de l'enseignement non formel, alors que parallèlement elle a explosé au niveau du supérieur (multipliée par 2,5 sur la décennie pour atteindre 512 étudiants pour 100 000 habitants). Il sera donc important d'assurer l'expansion du préscolaire, dans des formules à définir, au regard des bénéfices qu'il confère sur la préparation de l'enfant à l'école. Pour ce qui est du non-formel, de l'EFTP et l'enseignement supérieur, une réflexion doit être engagée sur leur développement au regard des besoins de l'économie et du marché du travail, et du défi spécifique posé par les enfants non scolarisés ou déscolarisés.

Assurer que les enfants rentrent au primaire à l'âge légal de 6 ans. 3,5 millions d'enfants en âge de la scolarisation primaire obligatoire étaient en dehors de l'école en 2012 selon les estimations de l'étude EADE, dont la grande majorité (84 %) n'a jamais été à l'école, suite notamment à des entrées tardives dans le système scolaire, qui, on le sait aujourd'hui, conduisent à des abandons précoces. Le phénomène est particulièrement marqué en RDC, avec plus de 44 % des élèves de première année présentant un retard d'âge. En 2012, la rétention au primaire était de 70 % avec de fortes disparités provinciales.

Poursuivre l'allègement de la charge financière des familles. Les ménages financent plus de 75 % des dépenses courantes totales de l'éducation, et les questions financières sont apparues comme étant au cœur de la non-scolarisation et de la déscolarisation des enfants. Pertinente, la politique d'abolition des frais scolaires directs initiée par le gouvernement en 2010 doit être consolidée avec la mobilisation de ressources suffisantes

pour financer les mesures d'accompagnement de la politique de gratuité, telles que la mécanisation des enseignants et les transferts financiers aux écoles et aux bureaux gestionnaires.

Réduire les disparités fille-garçon. Si les disparités selon le genre sont quasi inexistantes au niveau de l'accès au primaire et au secondaire, elles se construisent au cours de ces deux cycles. Des différences sont également observées au niveau des apprentissages entre les garçons et les filles, au détriment des filles au niveau du primaire, ce qui va à l'encontre des évidences constatées dans d'autres pays et mérite donc des investigations complémentaires et un suivi rapproché.

Améliorer la gestion pédagogique et renforcer les mécanismes de contrôle et de redevabilité à tous les niveaux du système en vue d'améliorer la qualité de l'éducation. Une forte proportion d'enfants est en situation de difficultés d'apprentissage, ne maîtrisant pas les fondamentaux de la lecture et des mathématiques à la sortie du primaire. Au niveau national, ce sont 26 % des élèves de 2^e année et 51 % des élèves de 5^e année aux tests PASEC 2010 qui présentent des difficultés d'apprentissage. Après six années d'études, seuls 47 % des jeunes congolais sont alphabétisés (contre 59 % en moyenne dans les pays comparateurs). Le lien entre les ressources investies au niveau des écoles et les résultats scolaires qu'elles obtiennent est par ailleurs quasi inexistant.

Améliorer la gestion administrative des principaux intrants scolaires. Les niveaux d'encadrement suggèrent l'existence de marges de manœuvre dans le recrutement des enseignants. Les taux d'encadrement des élèves sont relativement bons avec des ratios élèves/maître (REM) à 37:1 au primaire et à 15:1 au secondaire (des niveaux bien meilleurs que ceux observés dans les pays comparateurs) ; ils sont assurés cependant par le recrutement massif d'enseignants communautaires non payés par l'État mais par les familles. La cohérence dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements est faible (i.e., faible relation entre la taille des écoles en termes d'effectifs scolarisés et le nombre d'enseignants) avec un aléa de 48 % au primaire (contre 34 % pour les pays comparateurs) et 54 % au secondaire. Là encore de fortes disparités existent entre provinces et selon l'appartenance au milieu urbain/rural.

Mettre en place une véritable politique de l'enseignant. Le corps enseignant est inadéquatement formé, peu féminisé et âgé : la moitié des enseignants du primaire et du secondaire sont payés par l'État, les femmes occupent 27 % des postes au primaire et 11 % au secondaire ; 20 % des instituteurs sont âgés de 50 ans et plus. Seuls 17 % des enseignants du secondaire sont qualifiés ; la formation continue est quasi inexistante, et la formation initiale des maîtres et des enseignants du secondaire est marquée par de fortes lacunes. La rémunération moyenne des enseignants est très faible (1,9 fois le PIB/habitant au primaire et au secondaire contre respectivement 3,7 [primaire] et 5,5 [secondaire] fois le PIB/habitant dans les pays comparateurs) et l'écart entre les rémunérations des enseignants du primaire et du secondaire est quasi nul.

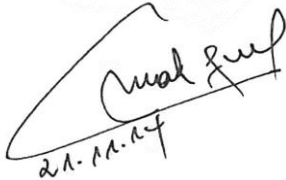
Assurer que le système éducatif soit correctement équipé pour faciliter la résolution des conflits. Peu d'enseignants sont outillés pour promouvoir la paix à travers l'éducation. En effet, ils sont à peine 20 % (parmi les enquêtés dans les provinces Orientale, de l'Équateur, du Maniema et du Katanga) à avoir été formés à la résolution des conflits. Par ailleurs, les écoles ne sont pas des lieux sûrs pour les enfants dans les provinces affectées par les conflits : plus d'un quart des élèves consultés ne se sentent pas en sécurité à l'école. Et dans le Nord-Kivu, les écoles sont très rarement dotées de clôtures, y compris dans les sous-divisions à haut risque (11 %), en dépit de l'insécurité qui sévit dans la zone. Aussi, la continuité des scolarisations observées dans les zones à haut risque a été rendue possible par une forte mobilisation humanitaire et financière qui pose la soutenabilité de tels appuis sur le long terme et des effets potentiels qu'un hypothétique retrait des bailleurs aurait sur les scolarisations.

Réduire les disparités provinciales, entre les districts et entre les écoles. Le système est marqué par des disparités provinciales importantes dans les scolarisations, le niveau des apprentissages, l'allocation des ressources financières et des intrants scolaires et dans la structuration de l'offre, et ce à tous les niveaux d'enseignement. Dans le contexte de la décentralisation, la disposition d'outils de pilotage et de suivi plus performants est requise en vue d'assurer une allocation des ressources et un suivi des performances plus efficaces. Dans ce cadre, la poursuite de la décentralisation du SIGE et l'actualisation et consolidation de la carte scolaire sont particulièrement pertinents.

Ce rapport apporte une contribution à la production d'informations et vise à renforcer de la sorte la concertation et le dialogue politique déjà bien engagés entre les ministères en charge des différents niveaux et ordres d'enseignement et les différents acteurs du système sur la feuille de route des réformes, sur la finalisation de la stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation, et sur l'actualisation du modèle de simulation financière de l'ensemble du secteur. Le but étant une plus grande maîtrise du gap de financement à négocier avec l'ensemble des partenaires et le PME. La diffusion et utilisation des résultats du RESEN lors de la première revue conjointe du Plan intérimaire de l'éducation sont à cet égard très encourageantes.

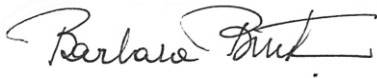
Par ailleurs, il est espéré que le travail en partenariat rapproché avec l'équipe nationale aura favorisé un début de transfert de compétences en matière d'analyse sectorielle, qui sera consolidé par la participation d'un certain nombre de cadres nationaux à la formation à distance en planification sectorielle et gestion des systèmes éducatifs (PSGSE) dispensée par l'université Cheikh Anta Diop de Dakar et le Pôle de Dakar, et permettra, lors du prochain RESEN, une implication croissante des cadres nationaux dans son élaboration.

Maker Mwangu
Ministre de l'Éducation Primaire, Secondaire et Professionnel



Maker Mwangu
21.11.24

Barbara Bentein
Représentante du Bureau UNICEF de la RDC



Barbara Bentein

Guillaume Husson
Coordonnateur du Pôle de Dakar de l'IIEP - UNESCO



Guillaume Husson

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|----------|--|
| APC | Approche par les compétences |
| APP | Année la plus proche |
| ASS | Afrique subsaharienne |
| BAD | Banque africaine de développement |
| CEI | Coefficient d'efficacité interne |
| CONFEMEN | Conférence des ministres d'éducation des pays ayant le français en partage |
| CTB | Coopération technique belge |
| CU | Coût unitaire |
| DE | Diplôme d'État |
| DPSB | Direction de la préparation et du suivi du budget |
| DSCR | Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté |
| DTENAFEP | Direction du test national de fin d'études primaires |
| EADE | Enfants et adolescents en dehors de l'école |
| EDC | Education Development Center, Inc. |
| EDS | Enquête démographique et de santé |
| EFTP | Éducation et formation technique et professionnelle |
| EGMA | Early Grade Mathematics Assessment |
| EGRA | Early Grade Reading Assessment |
| EPSP | Enseignement primaire, secondaire et professionnel |
| ESU | Enseignement supérieur |
| EVS | Espérance de vie scolaire |
| FARDC | Forces armées de la République démocratique du Congo |
| FC | Franc congolais |
| FDLR | Forces démocratiques de libération du Rwanda |
| FMI | Fonds monétaire international |
| HCR | Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés |
| IIEPE | Institut international de planification de l'éducation |
| INS | Institut national de la statistique |
| IP | Indice de parité |
| I-PPTE | Initiative des pays pauvres à très fort endettement |
| ISP | Institut supérieur pédagogique |
| ISPT | Institut supérieur pédagogique technique |
| ISU | Institut des statistiques de l'Unesco |
| MAS | Ministère de l'Action sociale |
| MASAHNS | Ministère des Affaires sociales, actions humanitaires et solidarité nationale |
| MEPSP | Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel |
| MESU | Ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire |
| MESURS | Ministère de l'Enseignement supérieur, universitaire et de la recherche scientifique |
| MICS | Enquête par grappes à indicateurs multiples |
| MONUSCO | Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RD Congo |

| | |
|----------|---|
| NU | Nations unies |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| ONUSIDA | Programme commun des Nations unies sur le sida |
| PAH | Plan d'action humanitaire |
| PAQUED | Projet d'appui à l'amélioration de la qualité |
| PARSE | Projet d'appui au redressement du secteur de l'éducation |
| PASEC | Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN |
| PDI | Personnes déplacées à l'intérieur du pays |
| PEA | Perspective économique en Afrique |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PIE | Programme intérimaire de l'éducation |
| PIRLS | Programme international de recherche en lecture scolaire |
| PME | Partenariat mondial pour l'éducation (GPE/Global Partnership for Education) |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| PPTTE | Pays pauvre très endetté |
| PROVED | Provinces éducationnelles |
| PSGSE | Politiques sectorielles et gestion des systèmes éducatifs (master 1) |
| Q1 | Quintile de richesse – les 20 % les plus pauvres |
| Q5 | Quintile de richesse – les 20 % les plus riches |
| RDC | République démocratique du Congo |
| REM | Ratio élèves/maître |
| RESEN | Rapport d'état du système éducatif national |
| RTI | Research Triangle Institute |
| SECOPE | Service de contrôle et de la paie des enseignants |
| SERNAFOR | Service national de formation |
| SfCG | Search for Common Ground |
| SIGE | Système d'information et de gestion de l'éducation |
| TAP | Taux d'achèvement du primaire |
| TBA | Taux brut d'admission |
| TBS | Taux brut de scolarisation |
| TENAFEP | Test national de fin d'études primaires |
| UNDP | Département de population des Nations unies |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la culture et la science |
| UNICEF | Fonds des Nations unies pour l'enfance |
| UNSC | Conseil de Sécurité des Nations unies |
| UPN | Université pédagogique nationale |
| USAID | Agence des États-Unis pour le développement international |
| VIH/SIDA | Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise |

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le système éducatif congolais fait face à un contexte marqué par une croissance démographique encore soutenue et des indicateurs sociaux qui, pour nombre d'entre eux, ne sont pas favorables à la demande scolaire.

La pression démographique qui s'exerce sur le système éducatif va se maintenir dans les années à venir. Le nombre d'enfants scolarisables va augmenter pour tous les groupes d'âge ; ainsi sur la période 2012-2025, le nombre d'enfants en âge de fréquenter le primaire (les 6-11 ans) devrait passer de 11,1 millions à 14,8 millions, et pour ceux en âge de fréquenter le secondaire, de 9,2 millions à 12,8 millions. Compte tenu du fort niveau de redoublement, l'atteinte de l'objectif d'éducation pour tous d'ici 2025 devrait conduire à une augmentation de la capacité actuelle du système éducatif primaire au minimum de 46 %.

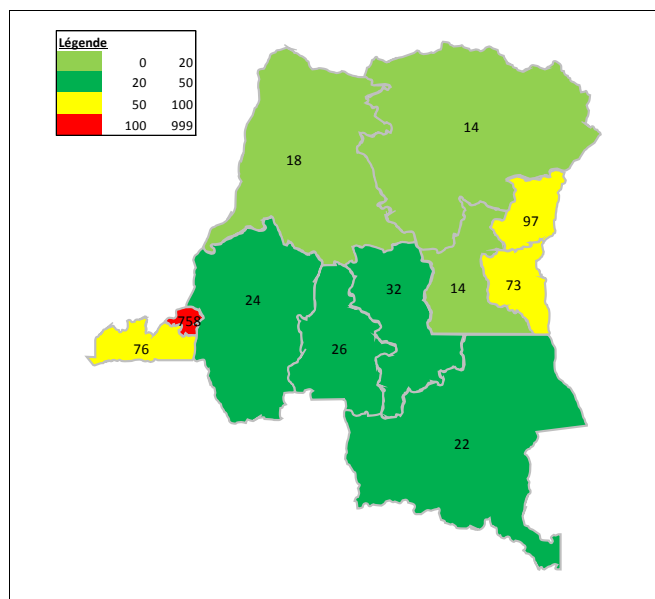
Tableau 1 : Projections de la population scolarisable, 2000-2025 (nb. et %)

| | 2000 | | 2005 | | 2012 | | 2015 | | 2020 | | 2025 | |
|------------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | Total | | Total | | Total | | Total | | Total | | Total | |
| Population totale (milliers) | 46 949 | | 54 028 | | 65 705 | | 71 246 | | 81 252 | | 92 117 | |
| 3-5 ans | 4 848 | 10,3 | 5 445 | 10,1 | 6 494 | 9,9 | 6 872 | 9,6 | 7 583 | 9,3 | 8 302 | 9,0 |
| 6-11 ans | 8 048 | 17,1 | 9 248 | 17,1 | 11 121 | 16,9 | 11 928 | 16,7 | 13 330 | 16,4 | 14 776 | 16,0 |
| 12-13 ans | 2 288 | 4,9 | 2 718 | 5,0 | 3 260 | 5,0 | 3 544 | 5,0 | 4 008 | 4,9 | 4 470 | 4,9 |
| 14-17 ans | 4 099 | 8,7 | 4 822 | 8,9 | 5 955 | 9,1 | 6 458 | 9,1 | 7 365 | 9,1 | 8 291 | 9,0 |
| Sous-total | 19 283 | 41,1 | 22 233 | 41,2 | 26 830 | 40,8 | 28 801 | 40,4 | 32 285 | 39,7 | 35 839 | 38,9 |

Source : population des Nations unies, Révision 2012. Variante fécondité médiane. Calculs des auteurs.

La densité de population, très variable d'une province à l'autre, a une incidence directe sur les modes d'organisations scolaires et leurs coûts. Avec une densité moyenne faible de 28 habitants par km², la RDC présente de fortes variations provinciales ; celles-ci varient de 758 habitants au km² dans la province-ville de Kinshasa à 14 habitants au km² dans le Maniema et la Province Orientale.

Carte 1 : Densité de population par province, 2012 (nb. d'hab. au km²)



Sources : population des Nations unies, variante médiane, et MICS 2010 pour la répartition provinciale.

Les indicateurs sociaux, notamment sanitaires, restent bas, et globalement peu favorables à la demande scolaire. La pauvreté représente encore un formidable défi pour le pays, avec 63,4 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté en 2012 ; la mortalité infanto-juvénile se situe à 104 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2013, un taux en baisse par rapport à 2000 où il se situait à 171 décès pour 1 000 naissances vivantes, mais encore supérieur à celui observé sur le plan régional ; la malnutrition chronique reste également forte avec 43 % des enfants de moins de 5 ans souffrant d'un retard de croissance en 2013 – une proportion d'ailleurs en hausse par rapport à 2001 ; le paludisme continue à poser un sérieux problème de santé publique, avec 259 cas estimés pour 100 000 habitants enregistrés en 2012, un taux supérieur à celui relevé dans le groupe de pays comparateurs (215 cas) et en Afrique subsaharienne (192 cas) ; les jeunes filles sont nombreuses à entrer de manière précoce en vie féconde : elles sont 28 % parmi les 15-19 ans à avoir déjà débuté leur vie féconde.

Le VIH/SIDA a un impact mineur sur le système éducatif, avec un taux de prévalence de la maladie en baisse : 1,1 % en 2012. L'impact sur le corps enseignant du primaire et du secondaire est de ce fait modeste : 6 350 enseignants seraient ainsi infectés sur les 577 000 enseignants du primaire et secondaire que compte le pays en 2012.

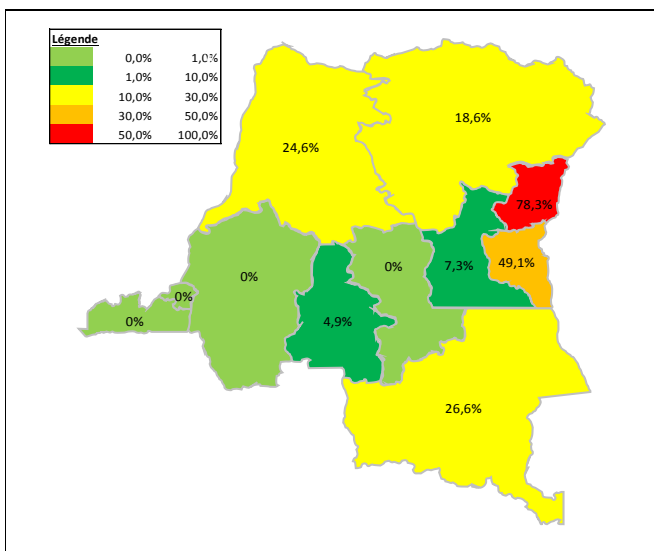
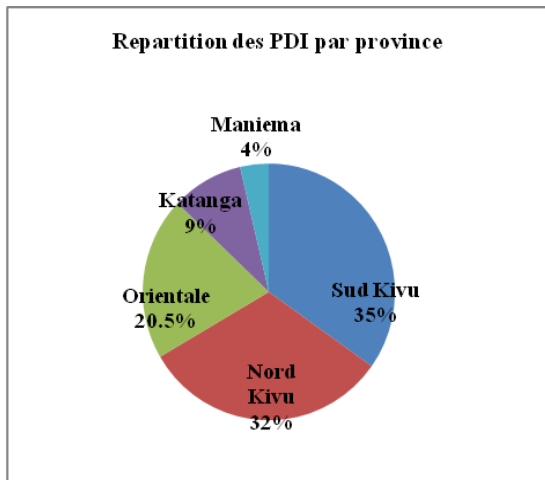
Le pays compte un nombre important d'enfants orphelins, estimé à plus de 3,6 millions en 2012 (10,7 % des moins de 18 ans). Il sera important de surveiller la scolarisation de ces enfants, ces derniers faisant souvent face à une demande d'éducation plus fragile se traduisant par des opportunités de scolarisation plus limitées.

Le contexte politique et humanitaire reste encore fragile, notamment dans l'Est du pays.

Le pays connaît une stabilité politique depuis 2006, mais il continue à faire face à une crise humanitaire complexe et multifactorielle, sous l'effet notamment d'affrontements répétés et de nombreuses violations des droits de l'homme, en particulier dans l'Est du pays. Cette situation a également induit un grand nombre de déplacements de population (estimée à 2,4 millions fin 2012) avec les effets potentiellement néfastes sur la scolarisation des enfants dans de nombreuses régions du pays.

15 % (soit 46 sous-divisions) des sous-divisions sont très sévèrement affectées par les conflits et 59 % (79 sous-divisions) font face à un risque modéré : parmi les sept provinces affectées par les conflits, la proportion des sous-divisions à risque élevé varie de 4 % dans le Kasai Occidental à 74 % dans le Nord-Kivu ; la proportion d'écoles présentes dans ces zones à haut risque étant similaire (allant de 5 % à 78 %). Ce sont au total près de 7 millions d'enfants qui sont scolarisés dans des sous-divisions à haut risque et près de 11,3 millions dans des zones à risque modéré.

Graphique 1 : Répartition du nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) en 2012, et % d'écoles dans les sous-divisions à haut risque par province, 2011/12 (%)



Source : PAH, OCHA2009-2013.

À cela s'ajoutent d'autres types de conflits, liés à l'accès aux ressources naturelles, au pouvoir politique ou traditionnel, ou encore aux conflits ethniques, potentiellement déstabilisateurs pour le système éducatif, et des problèmes de sécurité alimentaire chronique qui se sont, par ailleurs, amplifiés depuis 2011. Fin 2012, on estimait à 6,4 millions d'individus (10 % de la population) le nombre d'individus en crise alimentaire aiguë. Cette situation affecte directement, et ce de manière négative et forte, la quantité et la qualité de l'alimentation des enfants et leur développement.

Le contexte macroéconomique est encourageant et favorable à l'éducation ; de fortes marges de manœuvre existent pour accroître les financements publics en faveur de l'éducation.

La RDC a enregistré une croissance économique relativement forte au cours des dernières années, favorisée par une politique monétaire prudente, et ce malgré un environnement économique mondial fragile : depuis 2003, le PIB réel a crû en moyenne de 6,1 % par an, passant de 14,9 milliards de FC à 25,2 milliards de FC (en prix constants 2012). Cette forte croissance a permis aux populations de voir leur niveau de vie s'améliorer : le PIB par tête a crû sur 2003-2012 à un taux annuel moyen de 3,1 %, pour atteindre 384 000 FC en 2012.

Le pays a vu également ses ressources internes fortement augmenter sur la période. En 2012, le niveau des ressources domestiques en pourcentage du PIB se chiffrait à 12,3 %, un niveau près de trois fois plus élevé que celui enregistré en 2003 (4,3 %), mais cependant encore en dessous du niveau moyen observé dans les pays comparateurs (16,3 %). Les projections à venir laissent entrevoir des évolutions positives tant pour la croissance du PIB que des ressources domestiques.

Tableau 2 : Évolution des principaux agrégats macroéconomiques, 2003-2012 (en FC de 2012 et %)

| | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | 2012 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PIB, prix 2012, milliards FC | 14 865 | 16 840 | 18 846 | 20 591 | 23 563 | 25 250 |
| Taux de croissance du PIB réel, % | 5,6 | 6,1 | 6,3 | 2,9 | 6,9 | 7,2 |
| PIB/tête, prix 2012, FC | 291 630 | 311 692 | 329 551 | 340 428 | 368 559 | 384 291 |
| Taux d'inflation (moyenne sur la période), % | 12,8 | 21,4 | 16,7 | 46,2 | 15,5 | 2,1 |
| Pression fiscale (ressources fiscales sur PIB), % | 4,3 | 5,2 | 7,5 | 8,3 | 10,7 | 12,3 |

Source : FMI, BCC, population des Nations unies.

Le pays reste cependant marqué par de fortes difficultés structurelles, notamment dans le domaine des transports et de l'énergie, qui associées à l'insécurité persistante dans l'Est du pays, et une gouvernance et transparence – qui malgré des réformes en cours doivent encore se renforcer – pénalisent le plein développement économique et industriel du pays. L'économie a aussi du mal à se diversifier, étant encore dominée par le secteur primaire qui contribue à hauteur de 49 % au PIB.

Les dépenses d'éducation ont fortement crû sur la période mais restent à un niveau en deçà des niveaux observés dans la région.

Les dépenses d'éducation ont plus que doublé en terme réel entre 2005 et 2012, atteignant 13 % du budget en 2012 ou encore 1,8 % du PIB ; un pourcentage relativement faible par rapport au niveau moyen observé parmi les pays comparateurs à 3,8 % qui s'explique aussi par le faible niveau de pression fiscale. Le niveau des dépenses courantes allouées à l'éducation se situait à 15 %, en dessous des 22 % enregistrés par les pays comparateurs. Les investissements sur fonds propres sont quasiment inexistantes et on note une très faible visibilité générale sur les investissements réalisés par les partenaires au développement.

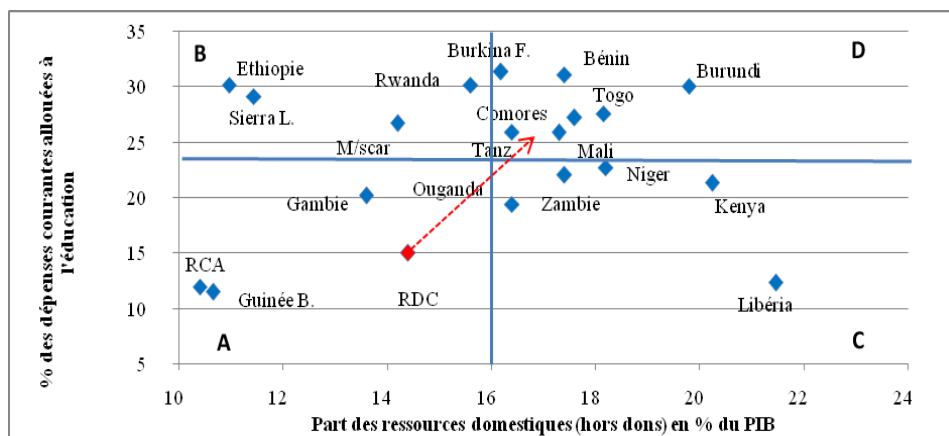
Tableau 3: Évolution des dépenses d'éducation, par nature, 2005-2012 (en millions de FC constants, 2012 et %)

| | 2005 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total des dépenses d'éducation | 180 311 | 222 484 | 346 228 | 342 680 | 462 304 | 462 411 |
| Dépenses courantes | 160 076 | 219 105 | 342 697 | 309 034 | 426 992 | 460 316 |
| Dépenses en capital | 20 235 | 3 378 | 3 531 | 33 646 | 35 312 | 2 095 |
| PIB | 1,1% | 1,3% | 1,7% | 1,6% | 2,0% | 1,8% |
| % du total dépenses publiques | 10,1 % | 12,0 % | 13,4 % | 8,6 % | 12,2 % | 12,8 % |
| Dépenses courantes d'éducation | | | | | | |
| En % PIB | 1,0% | 1,2% | 1,7% | 1,4% | 1,8% | 1,8% |
| En % du total des dépenses publiques courantes (hors services de la dette) | 11,6 % | 14,4 % | 15,1 % | 12,6 % | 16,3 % | 15,0 % |
| Par enfant d'âge scolaire (6-17 ans) (FC, constants 2012) | 9 535 | 12 681 | 18 717 | 16 007 | 21 554 | 22 635 |

Source : DPSB-ministère du Budget, FMI, BCC, population des Nations unies.

Les efforts en matière de financements publics de l'éducation doivent être poursuivis pour s'assurer qu'ils soutiennent de manière adéquate le développement du système d'éducation dans les années à venir ; les marges de manœuvre sont réelles.

Graphique 2 : Part des ressources domestiques dans le PIB et part du budget courant alloué à l'éducation, pays comparateurs, 2012 ou APP (%)

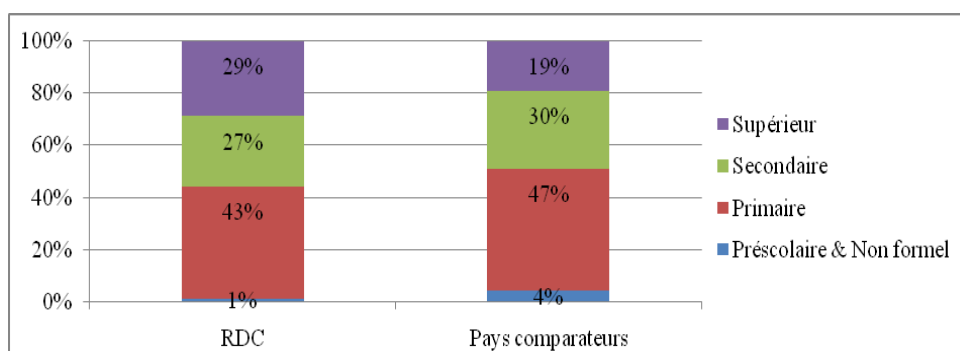


Source : RDC, DPSB-ministère du Budget, FMI, BCC. Autres pays : base de données Pôle-IIPE. Les deux axes représentent la moyenne des pays comparateurs.

L'arbitrage intra-sectoriel des dépenses courantes publiques d'éducation favorise le haut du système éducatif (le supérieur) au détriment des niveaux de base.

Le supérieur s'alloue une part disproportionnée des dépenses d'éducation. En 2012, l'enseignement primaire absorbait 43 % des dépenses courantes d'éducation, le secondaire 27 % et le supérieur 29 %. Cette répartition montre un arbitrage très en faveur de l'enseignement supérieur au détriment des autres sous-secteurs, comme l'indiquent les proportions moyennes observées dans les pays comparateurs de respectivement 47 %, 30 % et 19 %. Le préscolaire et l'éducation non formelle sont quasi délaissés avec, ensemble, moins d'un pourcent des dépenses courantes du secteur en 2012. Ces observations appellent à un rééquilibrage des allocations intra-sectorielles en faveur des niveaux inférieurs (une ventilation de 50 % au primaire était proposée par l'ancien cadre Fast-track) et doit être opéré au regard notamment de l'atteinte de l'objectif d'une éducation de base universelle d'ici 2024.

Graphique 3 : Allocation intra-sectorielle des dépenses courantes publiques d'éducation, RDC et pays comparateurs, 2012 (%)



Source : DPSB-ministère du Budget ; Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

La rémunération moyenne des enseignants est très faible et les ratios élèves/maître payés par l'État relativement élevés, maintenant les coûts unitaires d'éducation à des niveaux parmi les plus bas de la région.

Les coûts unitaires publics par élève sont parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne. En 2012, ils étaient de 18 500 FC (4,8 % du PIB/habitant) pour le primaire, 37 500 FC (9,8 %) pour le secondaire et de 350 000 FC (91,2 % du PIB/habitant) pour le supérieur contre respectivement 9 % du PIB/habitant, 23 % et 284 % en moyenne dans le groupe de pays comparateurs.

Ces faibles coûts unitaires sont dus notamment aux bas niveaux de rémunération des enseignants, parmi les plus faibles dans les pays voisins et autres pays d'Afrique subsaharienne de niveau économique semblable. En 2012, la rémunération moyenne annuelle par enseignant payé par l'État dans l'enseignement public était de 757 000 FC dans le préscolaire, 719 000 FC dans le primaire, 737 000 FC dans le secondaire et 5 733 000 FC dans l'enseignement supérieur ; cela représente pour les enseignants du primaire et secondaire un niveau équivalent à 1,9 fois le PIB/habitant. Ces niveaux sont bien en deçà des niveaux moyens observés dans les pays comparateurs qui enregistraient des niveaux moyens de salaire de 3,7 et 5,5 fois le PIB/habitant respectivement au primaire et secondaire, et de celui préconisé par l'ancien cadre Fast-track (3,5 au primaire). On notera l'écart quasi nul des salaires des enseignants du primaire et de ceux du secondaire, qui pourrait altérer l'attractivité de la profession enseignante au secondaire.

Tableau 4 : Coûts unitaires moyens publics et rémunération moyenne des enseignants dans l'enseignement public, par niveau d'enseignement, 2012 (en FC et % du PIB/hab.)

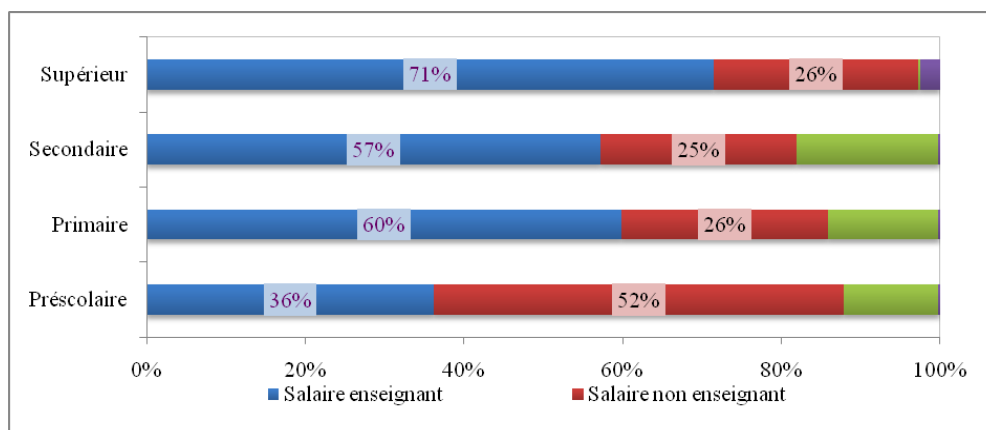
| | Préscolaire | Primaire | Secondaire | Supérieur |
|--|-------------|------------|------------|--------------|
| Coûts unitaires moyens par élève | | | | |
| En francs congolais | 16 002 | 18 468 | 37 483 | 350 283 |
| En % du PIB/hab. | 4,2 | 4,8 | 9,8 | 91,2 |
| Moyenne pays comparateurs (en % du PIB/hab.) | | 9,5 | 23,3 | 285,8 |
| Min.-max. (en % du PIB/hab.) | | 4,3 - 19,1 | 5,8 - 74,8 | 31,4 - 2 147 |
| Salaire | | | | |
| En francs congolais | 757 000 | 719 000 | 737 000 | 5 733 000 |
| En unité du PIB/hab. | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 14,8 |
| Salaire moyen pays comparateurs (en unité du PIB/hab.) | | 3,7 | 5,5 | |
| Min.-max. (en unité du PIB/hab.) | | 0,8 - 7,1 | 1,3 - 11,6 | |

Source : estimations des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget et du SECOPE, Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

Ils sont également liés aux conditions d'encadrement des élèves. Les ratios élèves/maître payé par l'État sont de respectivement de 63:1 et 35:1 au primaire et secondaire, des niveaux élevés au regard des pays comparateurs (50:1 au primaire). Cependant, la moitié du personnel enseignant affecté dans les établissements d'enseignement n'est pas payée par l'État ; le recours aux personnels d'enseignement non payés par l'État ramène les ratios élèves/maître dans l'enseignement public à 36:1 au primaire et 15:1 au secondaire ; des niveaux comparativement bas.

Malgré la faiblesse des salaires, le coût de formation est essentiellement expliqué par le salaire du personnel (enseignant et administratif) qui représente entre 82 % et 97 % des dépenses courantes selon le niveau d'éducation, laissant peu de marges pour les autres postes de dépenses, comme les intrants pédagogiques et autres dépenses d'amélioration de la qualité. La part des dépenses courantes publiques constituée de dépenses autres que le salaire du personnel enseignant est de 40 % dans l'enseignement primaire et de 43 % dans l'enseignement secondaire, fortement consacrée aux dépenses salariales du personnel administratif.

Graphique 4 : Part des différents postes de dépense dans le coût unitaire public de formation, par niveau d'enseignement, 2012 (%)



Source : calculs des auteurs à partir de DPSB-ministère du Budget.

Les ménages contribuent de manière disproportionnée aux dépenses d'éducation.

Les ménages contribuent à près de 77 % des dépenses totales courantes d'éducation tant au primaire qu'au secondaire, à travers plusieurs types de dépenses dont les plus importants sont les frais de scolarité (46 % au primaire et 55 % au secondaire), et ce malgré l'instauration de la gratuité. Les dépenses des ménages par enfant scolarisé étaient estimées à 62 800 FC (16 % du PIB/hab.) dans l'enseignement primaire et 125 900 FC (32 % du PIB/hab.) dans l'enseignement secondaire en 2012 ; des niveaux trois fois plus élevés que les coûts unitaires publics par élève. Ceci classe la RDC parmi les pays où l'apport des ménages est des plus substantiels. Il indique également un financement de l'éducation peu équitable, et non pro-pauvres, étant attendu que la contribution des ménages au niveau de l'éducation de base soit marginale.

Le financement public de l'éducation n'est pas pro-pauvre

La distribution des scolarisations et les coûts associés aux différents niveaux d'études conduisent à une situation où une forte proportion des dépenses d'éducation tend à se concentrer sur une faible population très éduquée, issue pour l'essentiel des milieux les plus aisés. Alors que 9 % des ressources publiques d'éducation sont consommées par les 41 % de la population qui n'ont pas eu accès à l'école ou qui ne progressent pas plus loin que le primaire, plus de la moitié (51 %) des dépenses publiques d'éducation sont consommées par les 10 % les plus éduqués (des individus appartenant aux milieux les plus aisés). Dans la même veine, on observe que les jeunes gens issus des milieux les plus aisés absorbent 7,4 fois plus de ressources que leurs pairs issus des milieux les plus démunis. Ceci place la RDC parmi les pays ayant une distribution structurelle des dépenses particulièrement concentrée.

Tableau 5 : Disparité dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation 5-22 ans, 2012

| | Ensemble des niveaux d'enseignement | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------|---------------------------------|
| | % des dépenses d'éducation consommées | % de chaque groupe dans la population des 5-22 ans | R = rapport (a)/(b) | Indice d'appropriation relative |
| | (a) | (b) | | |
| Niveau de richesse du ménage | | | | |
| Q1 (20 % les + pauvres) | 8 % | 20 % | 0,40 | 1 |
| Q2 | 8 % | 20 % | 0,39 | 1,0 |
| Q3 | 11 % | 20 % | 0,54 | 1,3 |
| Q4 | 15 % | 20 % | 0,74 | 1,8 |
| Q5 (20 % les + riches) | 59 % | 20 % | 2,95 | 7,4 |
| Sexe | | | | |
| Filles | 41 % | 48 % | 0,86 | 1 |
| Garçons | 59 % | 52 % | 1,13 | 1,3 |
| Milieu de résidence | | | | |
| Rural | 32 % | 64 % | 0,49 | 1 |
| Urbain | 68 % | 36 % | 1,90 | 3,9 |

Source : données éducatives de la MICS4 2010, données financières du chapitre 3 et calculs des auteurs.

Ceci étant, l'évolution de la couverture globale aux différents niveaux scolaires montre une performance plutôt bonne de la RDC au regard des pays de la région, illustrant une certaine résilience du système éducatif et le maintien de la confiance des ménages dans ce système.

Entre 2005/06 et 2011/12, les effectifs se sont accrus à tous les niveaux d'enseignement, contribuant à une augmentation des niveaux de couverture : l'accroissement est de 65 % pour le préscolaire, 39 % pour le primaire, 40 % pour le secondaire, 113 % pour l'enseignement supérieur et 33 % pour l'enseignement non formel.

Cependant, peu d'enfants bénéficient du préscolaire dans sa formule actuelle et l'évolution de la couverture est lente et ne répond pas à la demande. La couverture est passée de 3 % à 4,3 % sur la période, positionnant la RDC parmi les pays ayant les plus faibles niveaux de couverture à ce niveau d'enseignement. Cette moyenne nationale, assortie d'une offre majoritairement privée, montre également de fortes disparités provinciales, le maximum étant atteint à Kinshasa (11 %).

Au niveau de l'enseignement primaire, le TBS est passé de 90 % à 110 % entre 2005/06 et 2011/12 ; au niveau de l'enseignement secondaire 1^{er} et 2nd cycles, les taux sont passés respectivement de 35,2 % à 53,3 % et de 28,2 % à 36,6 %.

La couverture au niveau des filières courtes de la formation professionnelle (EPSP) et celles du MAS est insuffisante au regard du nombre d'adolescents non scolarisés ou déscolarisés. Le nombre d'élèves pour 100 000 habitants est passé de 906 à 1 101 sur la période au niveau de l'ETFP (filières longues et courtes). Cette évolution n'a pas bénéficié aux filières courtes (formation professionnelle et arts et métiers), pour lesquelles le ratio de couverture s'établit seulement à 81 pour 100 000 individus, niveau plus ou moins stable sur la période considérée. Au niveau de l'enseignement non formel, le ratio a connu une évolution erratique passant de 401 en 2006/07 à 463 en 2011/12 ; l'accroissement des effectifs observé a été soutenu toutefois seulement par les centres de rattrapage scolaire, dont les effectifs ont doublé sur la période, les effectifs des centres d'alphabétisation et des centres d'apprentissage professionnel restant stables. Ramené aux 3,5 millions d'enfants d'âge primaire non scolarisés, c'est à peine 8 % des besoins qui sont potentiellement couverts.

La couverture de l'enseignement supérieur a doublé sur la période, passant de 432 à 801 étudiants pour 100 000 habitants. Les étudiants sont majoritairement inscrits à l'université (publique ou privée) et l'analyse par filière montre une prédominance des filières santé (près de 30 % des effectifs en 2011/12) suivie de loin par la formation des enseignants (10 %).

Tableau 6 : Évolution de la couverture scolaire, par niveau d'enseignement, 2006/07–2011/12 (TBS [%] et nb. d'apprenants pour 100 000 hab.)

| | Précolaire | Primaire | 1 ^{er} cycle | 2 nd cycle | ETFP | Ens. Sup. |
|---------------------------|------------|------------|-----------------------|-----------------------|----------|-----------|
| RDC 2005/06 | 3,0 % | 90,4 % | 35,2 % | 28,2 % | 906 | 432 |
| RDC 2011/12 | 4,3 % | 110,4 % | 53,3 % | 36,6 % | 1 101 | 801 |
| Moyenne pays comparateurs | 22 % | 108 % | 47 % | 23 % | 415 | 532 |
| Min.-max. | 1 % -141 % | 42 %-153 % | 19 %-69 % | 5 %-88 % | 33-1 917 | 79-1 079 |

Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires et des projections de population des Nations unies.

Le système est marqué par des disparités provinciales importantes dans les scolarisations et dans la structuration de l'offre, et ce à tous les niveaux d'enseignement.

La couverture par niveau d'enseignement présente par ailleurs des disparités provinciales, qui peuvent s'avérer importantes.

Tableau 7 : Indicateurs de couverture, par niveau d'enseignement, par province, 2011/12 (% et nb. d'apprenants pour 100 000 hab.)

| | Précolaire | Primaire | 1 ^{er} cycle | 2 nd cycle | | ETFP | | Non formel |
|--------------------|------------|----------|-----------------------|-----------------------|--------------|---------|-----------|------------|
| | | | | Total | % Technique* | Total** | AM/FP *** | |
| Bandundu | 6,7 % | 148,9 % | 82,8 % | 64,0 % | 26 % | 1,697 | 216 | 300 |
| Bas-Congo | 3,2 % | 108,1 % | 59,8 % | 36,3 % | 45 % | 1,443 | 74 | 362 |
| Équateur | 3,7 % | 111,0 % | 46,9 % | 29,1 % | 29 % | 804 | 45 | 647 |
| Kasaï Occidental | 2,5 % | 153,9 % | 66,5 % | 44,8 % | 25 % | 1,181 | 168 | 497 |
| Kasaï Oriental | 5,0 % | 129,9 % | 52,1 % | 36,3 % | 24 % | 871 | 71 | 969 |
| Katanga | 3,9 % | 94,0 % | 42,0 % | 26,3 % | 22 % | 612 | 84 | 271 |
| Kinshasa | 10,9 % | 74,6 % | 57,9 % | 50,8 % | 45 % | 2,022 | 27 | 438 |
| Maniema | 2,0 % | 110,3 % | 60,4 % | 40,0 % | 22 % | 845 | 47 | 1,350 |
| Nord-Kivu | 1,5 % | 97,7 % | 48,6 % | 34,2 % | 41 % | 1,346 | 27 | 398 |
| Province Orientale | 2,2 % | 111,7 % | 39,9 % | 19,4 % | 26 % | 564 | 92 | 285 |
| Sud-Kivu | 2,4 % | 105,0 % | 49,8 % | 33,5 % | 25 % | 814 | 20 | 364 |
| RDC | 4,3 % | 110,4 % | 53,3 % | 36,6 % | 31 % | 1,101 | 81 | 463 |

Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2011/12 et des données de population des Nations unies.

* Part des effectifs de l'enseignement technique dans le cycle secondaire. ** Enseignement technique long, formations professionnelles et arts et métiers. *** Arts et métiers et formation professionnelle seulement.

La structure d'offre a peu changé, et demeure, sauf cas particulier du préscolaire, essentiellement publique. En 2011/12, le privé accueillait 11 % des élèves au primaire et entre 13 % et 22 % au secondaire, 27 % au supérieur et plus de 50 % au préscolaire et dans le non-formel. Le secteur conventionné, malgré un léger recul, continue à scolariser la majorité des élèves au primaire (72 %) et au secondaire (65 %). Notons que cette structure d'offre est très inégale d'un bout à l'autre du territoire : les établissements privés par exemple scolarisent moins de 1 % des effectifs du primaire dans le Bandundu mais près de 55 % à Kinshasa.

Tableau 8 : Poids des régimes de gestion dans les effectifs scolarisés, par niveau d'enseignement 2011/12 (%)

| | Précolaire | | | Primaire | | | Secondaire | | |
|------------------|--------------|------------------|-------|--------------|------------------|-------|--------------|------------------|-------|
| | Conventionné | Non Conventionné | Privé | Conventionné | Non Conventionné | Privé | Conventionné | Non Conventionné | Privé |
| Bandundu | 75 % | 23 % | 2 % | 76 % | 24 % | 0 % | 73 % | 27 % | 1 % |
| Bas-Congo | 12 % | 12 % | 76 % | 78 % | 15 % | 7 % | 77 % | 16 % | 8 % |
| Équateur | 63 % | 21 % | 16 % | 71 % | 28 % | 2 % | 63 % | 33 % | 4 % |
| Kasaï Occidental | 28 % | 18 % | 54 % | 72 % | 23 % | 5 % | 69 % | 25 % | 7 % |
| Kasaï Oriental | 41 % | 40 % | 19 % | 60 % | 24 % | 15 % | 57 % | 28 % | 15 % |
| Katanga | 18 % | 4 % | 78 % | 67 % | 16 % | 17 % | 56 % | 20 % | 24 % |
| Kinshasa | 9 % | 4 % | 87 % | 34 % | 11 % | 54 % | 38 % | 13 % | 49 % |
| Maniema | 71 % | 5 % | 24 % | 84 % | 15 % | 1 % | 80 % | 17 % | 3 % |
| Nord-Kivu | 30 % | 7 % | 63 % | 78 % | 14 % | 8 % | 70 % | 19 % | 11 % |
| Orientale | 43 % | 11 % | 45 % | 81 % | 15 % | 4 % | 71 % | 19 % | 10 % |
| Sud-Kivu | 36 % | 13 % | 51 % | 84 % | 9 % | 7 % | 74 % | 14 % | 12 % |
| Total | 34 % | 14 % | 52 % | 71 % | 19 % | 11 % | 64 % | 21 % | 15 % |

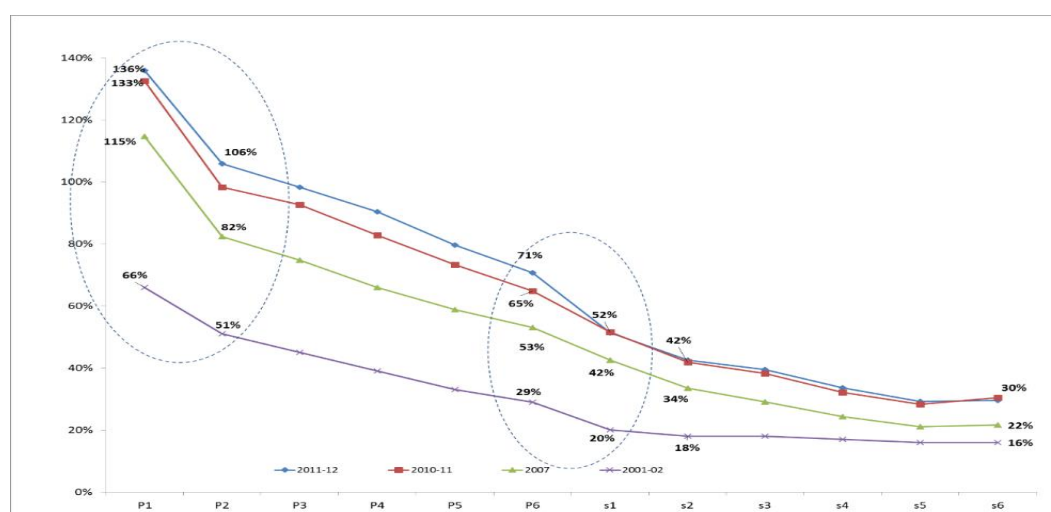
Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs.

Toutefois, la scolarisation primaire universelle demeure un défi et un grand nombre d'enfants est hors de l'école, suite notamment à des entrées tardives et des abandons précoces.

L'accès au primaire est presque universel et une proportion croissante d'enfants achève le cycle primaire. On estimait à 5 % la proportion d'enfants n'ayant jamais eu accès à l'école en 2012. Du côté de l'achèvement du cycle primaire, de gros progrès ont également été observés : en 2011/12, près de 7 enfants sur 10 atteignaient la dernière année du primaire : ils n'étaient qu'un enfant sur 3 en 2001-2002. Les déperditions au cours du cycle primaires sont importantes entre la première et la deuxième année (et ce depuis 2001/02) ; elles le sont également lors de la transition du primaire vers le secondaire (chute de 20 points).

Ce niveau de taux d'achèvement au primaire (TAP) positionne toutefois la RDC parmi les pays affichant les meilleures performances d'un point de vue quantitatif. Ces moyennes nationales demeurent toutefois assorties de disparités provinciales fortes, le TAP variant de 60 % dans la Katanga à 100 % dans le Bandundu.

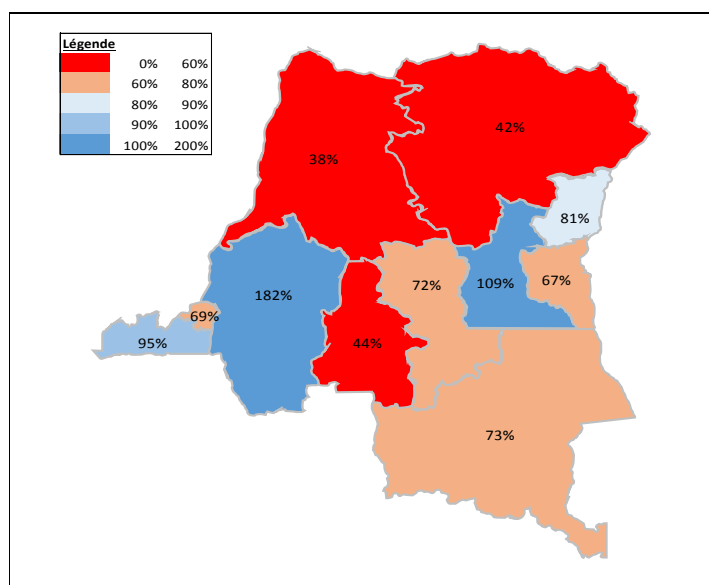
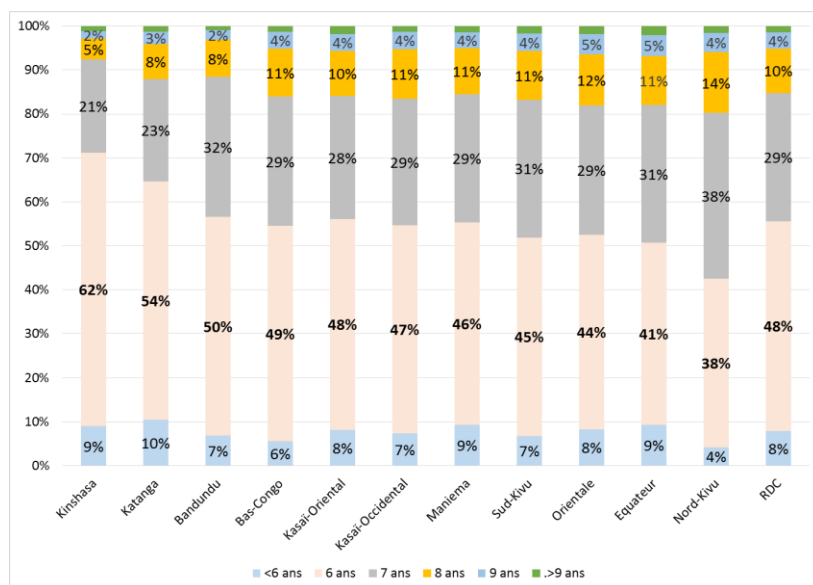
Graphique 5 : Profil transversal, 2001/02-2011/12 (taux d'accès à chaque classe [%])



Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2007/08, 2010/11 et 2011/12 et RESEN 2005 pour l'année 2001/02.

Mais beaucoup d'enfants entrent (très) tardivement à l'école primaire, ce qui augmente le risque d'abandon en cours de cycle : 44 % des nouveaux entrants en première année du primaire en 2011/12 avaient plus de 6 ans (ils étaient 55 % dans ce cas en 2005/06) ; nombre d'entre eux étaient âgés de 10, 11, voire 12 ans.

Graphique 6 : Distribution de l'âge d'entrée au primaire et taux de survie attendu en 6^e année du primaire, par province, 2011/012 (%)



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

La rétention en cours de cycle est de 70 %, assortie de fortes disparités provinciales : ainsi, si le Kasai Occidental, la Province Orientale et l'Équateur présentent un niveau de rétention inférieur à 45 %, marquant des conditions de scolarisation et un contexte socio-économique local peu favorables à la survie des élèves au cours du cycle primaire, des provinces comme le Bandundu ou le Maniema montrent des niveaux supérieurs à 100 %, traduisant un phénomène d'attrait pour ces deux provinces. Ceci est à mettre en regard soit avec la proximité des zones de tension (pour le cas du Maniema), soit avec la structuration de l'offre, celle-ci étant majoritairement publique au Bandundu et plus importante par ailleurs en termes de disponibilité de classes pédagogiques au regard de la population scolarisable. On notera, en outre, que la rétention varie fortement selon le type de structure, les écoles privées affichant la plus mauvaise performance, là où les écoles de la fraternité affichent 100 % de rétention.

La problématique des enfants hors de l'école, au-delà des entrées tardives, est également liée aux abandons en cours du cycle primaire. De 4,1 millions en 2007, le nombre d'enfants âgés de 6-11 ans en dehors du système scolaire a baissé pour atteindre 3,5 millions en 2012. Parmi ces derniers, 2,9 millions n'avaient encore jamais mis les pieds à l'école (84 %) et près de 600 000 avaient déjà abandonné avant la fin du cycle primaire.

La question financière est au cœur des problèmes de non-scolarisation et de déscolarisation.

Les facteurs de non-scolarisation et d'abandon les plus prégnants ont trait aux questions financières, évoquées par les parents dans près de 3 cas sur 4 pour justifier la non-inscription ou les abandons précoces ; cette situation est corroborée par les grandes différences observées entre les ménages les plus pauvres et les ménages les plus aisés concernant l'accès et l'achèvement aux différents niveaux d'enseignement. Les raisons familiales, celles associées à l'enfant – en particulier sa réussite ou non à l'école – mais aussi certaines questions liées à l'offre scolaire sont également évoquées, mais la contrainte économique apparaît comme le facteur le plus prégnant et doit être mise en relation avec l'offre scolaire, majoritairement publique conventionnée, voire privée, mais en tout état de cause payante.

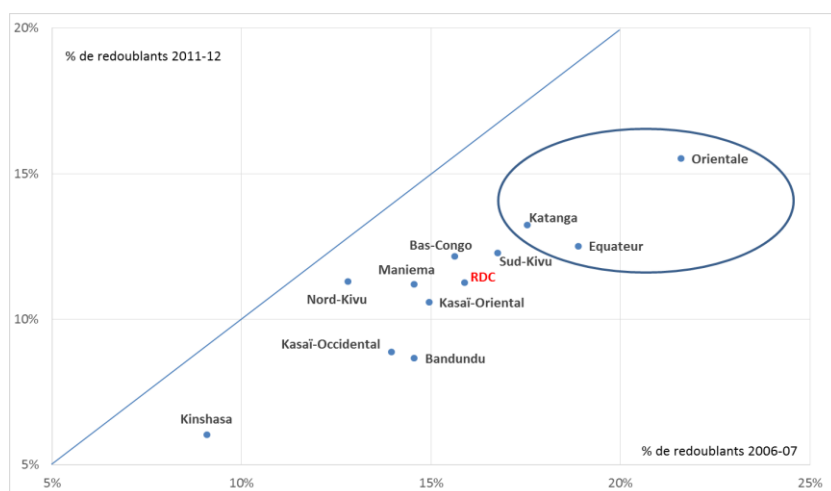
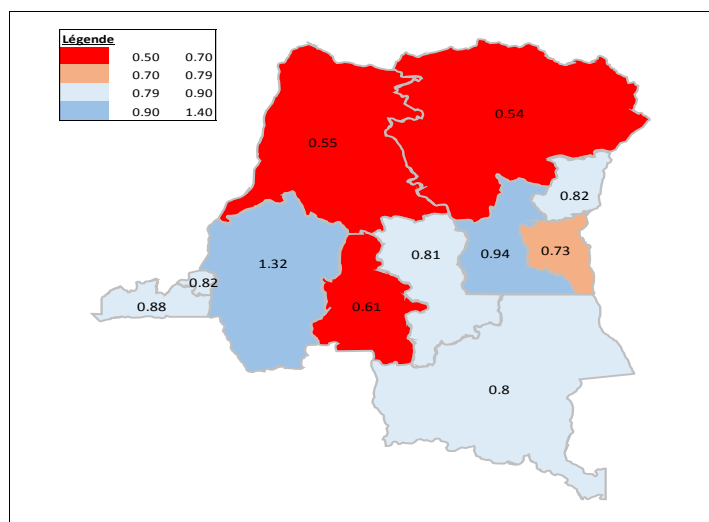
La distance géographique à l'école semble être un facteur de non-scolarisation particulièrement pour les jeunes enfants, mais son poids diminue lorsque l'enfant est plus âgé : ainsi une fille en milieu rural issue d'un ménage pauvre et habitant à plus de 5 km de l'école a une probabilité d'entrer à l'école primaire de 22 %, mais celle-ci atteint 75 % lorsque la même fille a 13 ou 14 ans. Cela est conforté par les observations réalisées sur les enfants hors de l'école : 52 % des enfants de 6-11 ans vivant à plus de 5 km d'une école sont hors de l'école, alors que cette proportion est seulement de 24 % pour les enfants vivant à moins de 1 km de l'école. Cette situation doit toutefois être nuancée dans la mesure où plus de 80 % des enfants ont une école située à moins de 1 km de leur domicile, faisant de la distance un facteur ayant peu de poids au niveau national, mais important au cas particulier pour certaines situations locales (au-delà de la distance, il convient aussi de se pencher sur l'existence de places disponibles dans l'école). De manière corollaire, la discontinuité éducative n'est pas un facteur de non-scolarisation dans la mesure où la plupart des écoles primaires sont à structure complète, et ce quel que soit le régime de gestion.

L'efficacité interne au niveau de l'enseignement primaire et secondaire est affectée par des redoublements et abandons générant des gaspillages importants de ressources publiques et privées.

Entre 21 % (CEI de 79 % au primaire) et 15 % (CEI de 85 % au secondaire 2) des ressources (publiques et privées) sont perdues suite aux redoublements et abandons précoces en cours de cycle. Si au niveau du primaire, ils ont un poids similaire au niveau du pays, au secondaire le redoublement affecte plus l'efficacité que l'abandon ; de fortes variations sont observées au niveau provincial.

Le niveau de redoublement est toutefois en baisse, tant au primaire qu'au secondaire. Ainsi, au primaire, le pourcentage de redoublants est passé de 18 % en 2001/02 à 11 % en 2011/12 ; au secondaire, les pourcentages de redoublants s'établissaient à 12 % en 2011/12 contre 10 % en 2005/06.

Carte 2 : Coefficient d'efficacité interne en 2012 et évolution des pourcentages de redoublants entre 2001/02 et 2011/12, établissement primaire, par province



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2005/06, 2010/11 et 2011/12.

Une forte proportion d'enfants est en situation de difficultés d'apprentissage, ne maîtrisant pas les fondamentaux de la lecture et des mathématiques à la sortie du primaire.

Au niveau national, ce sont 26 % des élèves de 2^e année et 51 % des élèves de 5^e année aux tests PASEC 2010 qui présentent des difficultés d'apprentissage. Après six années d'études, seuls 47 % des jeunes congolais sont alphabétisés (contre 59 % en moyenne dans les pays comparateurs). Même si le niveau d'alphabétisation augmente avec le niveau d'études, 9-10 ans sont nécessaires – hors redoublement – pour alphabétiser de manière durable la grande majorité des sortants.

Les lacunes s'observent dès le début du cycle primaire ; nombreux sont les enfants qui en 4^e année apprennent encore à lire au lieu de lire pour apprendre. Les résultats aux tests EGRA 2012 montrent une faible connaissance dans les domaines fondateurs de la lecture, en 2^e année mais encore en 4^e année, illustrant une maîtrise inadéquate des principes alphabétiques et du vocabulaire en français à l'oral en début de cycle. Ces difficultés se répercutent sur la capacité à lire et à écrire des élèves et à comprendre des textes lus ou écoutés. En mathématiques, une proportion importante d'élèves ont des résultats également en dessous de ce qui est attendu par le curriculum officiel : les nombres sont ainsi mal assimilés, avec seulement 35 % des élèves

de 4^e année qui peuvent correctement nommer le nombre « 1 025 ». La résolution de problèmes simples et les opérations sont également mal maîtrisées, notamment les multiplications et les divisions qui ne sont correctement effectuées que par 15 % des élèves de 4^e année.

Tableau 9 : Pourcentage de réponses correctes, lecture et mathématiques, 2^e et 4^e années, par sous-test, 2012 (%)

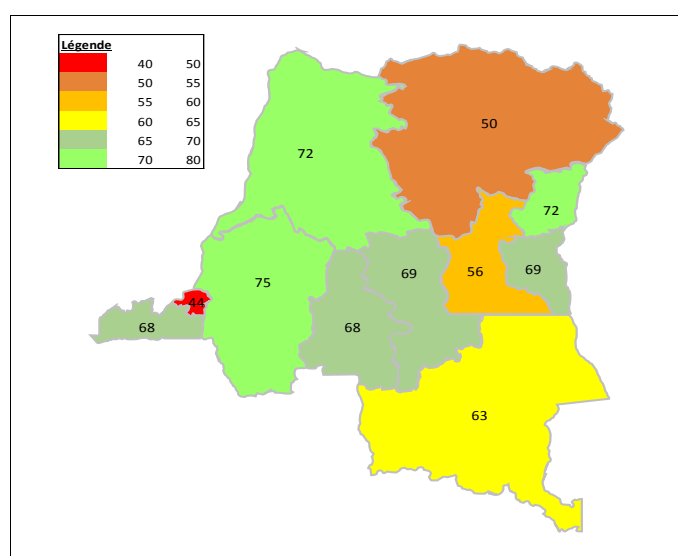
| Lecture | 2 ^e année | 4 ^e année | Maths | 2 ^e année | 4 ^e année |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|
| Vocabulaire | 41,4 % | 54,6 % | Identification des nombres | 49,7 % | 70,9 % |
| Identification du son initial | 12,3 % | 27,6 % | Comparaison des quantités | 56,5 % | 64,6 % |
| Connaissance des graphèmes | 7,6 % | 21,1 % | Chiffre manquant | 17,5 % | 31,8 % |
| Lecture de mots familiers | -- | 16,7 % | Résolution de problèmes | 40,0 % | 53,0 % |
| Lecture de mots inventés | -- | 12,7 % | Exercice de calcul | | |
| Lecture de texte | -- | 17,4 % | Addition | 49,3 % | 43,8 % |
| Compréhension à la lecture | -- | 5,6 % | Soustraction | 27,0 % | 37,4 % |
| Compréhension à l'audition | 11,0 % | 21,7 % | Multiplication | -- | 15,4 % |
| Écriture d'une phrase complète | na | 28,5 % | Division | -- | 15,2 % |

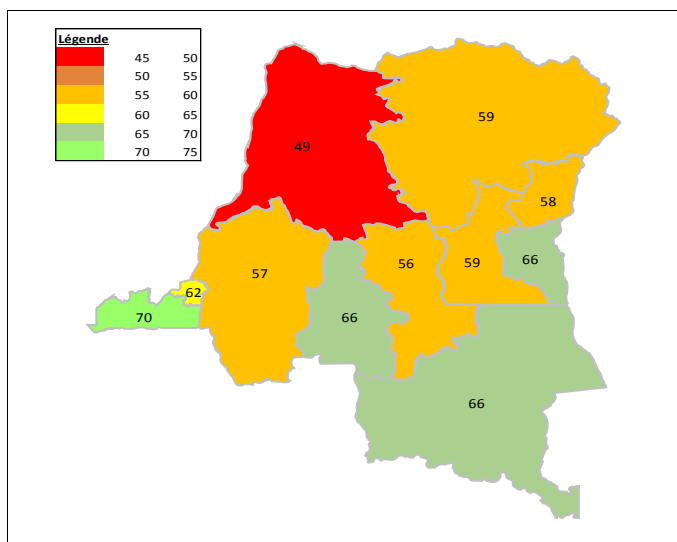
Source : EGRA & EGMA 2012, calculs des auteurs.

Certaines lacunes tendent à persister tout au long de la scolarité. Pour de nombreux élèves, le faible niveau de maîtrise en français au primaire pénalise leur apprentissage des cours enseignés dans cette langue, fragilisant ainsi les apprentissages tout au long de leur scolarité, sans que le système soit capable de juguler ces effets néfastes initiaux. Ainsi, il n'est pas surprenant de voir des niveaux de réussite relativement moyens tant au TENAFEP (64 % de réussite avant délibération en 2012) qu'à l'examen d'État (61 % en 2012).

D'importants écarts dans le niveau des apprentissages sont observés d'une province à l'autre soulignant l'existence de variables contextuelles fortes, et illustrant le besoin d'interventions localisées au niveau des programmes.

Carte 3 : Taux de réussite au TENAFEP (avant délibération) et à l'examen d'État, par province, 2012 (%)





Source : Rapport TENAFEP et Inspection générale. Calculs des auteurs.

Résoudre les problèmes de qualité des apprentissages nécessite la mise en place d'interventions multiples, ancrées pour bon nombre d'entre elles au niveau local.

Les analyses ont mis en avant le rôle prépondérant que pouvait jouer une gestion pédagogique adéquate dans l'amélioration de la qualité des apprentissages. Cela passera par la révision des pratiques pédagogiques en classe par l'enseignant (qui implique un renforcement de la formation tant initiale que continue), mais également par le renforcement des mécanismes de suivi et de responsabilité à différents niveaux, en commençant par celui de la classe/école.

Parmi les autres interventions potentiellement porteuses figurent : le recours au redoublement en dernier ressort et assorti d'un accompagnement spécifique de l'élève en difficulté ; le respect du temps scolaire impliquant une maîtrise de l'absentéisme de l'élève et de l'enseignant, et l'utilisation du temps en classe optimisé ; la disponibilité de manuels et d'outils pédagogiques en nombre suffisant, pertinents et attractifs, et adéquatement utilisés par les enseignants et les élèves ; une affectation des enseignants en classe efficiente et équitable ; le développement du préscolaire, notamment à l'endroit des populations les plus vulnérables, compte tenu des effets positifs qu'il engendre sur la préparation à l'école. La question du statut des langues d'enseignement et de leur apprentissage devra également être posée.

L'impact net de l'éducation sur le développement humain demeure cependant conséquent.

Les indicateurs de fertilité, de planification familiale et de santé de l'enfant s'améliorent avec l'éducation de la mère : lorsque la mère est plus éduquée, le nombre d'enfants diminue, l'usage de la contraception est plus répandu, les femmes enceintes ont plus régulièrement recours à des consultations prénatales, les jeunes enfants ont moins de risques de présenter des signes de retard de croissance. On note également une moindre probabilité de faire partie des populations les plus pauvres, et une meilleure connaissance du VIH/SIDA, favorisant la prévention et la lutte contre le développement de la maladie, parmi les femmes les plus instruites.

Tableau 10 : Impact net simulé de l'éducation sur différents aspects du développement humain, 2010 (% et nb.)

| | Moyenne | Sans ou aucun niveau achevé | Niveau d'éducation achevé | | | |
|---|---------|-----------------------------|---------------------------|--------|--------|-----------------|
| | | | Prim. | Sec. 1 | Sec. 2 | Sup.* |
| Fertilité/planification familiale | | | | | | |
| Nombre de naissances ¹ | 4,0 | 4,3 | 4,2 | 3,8 | 2,6 | 1,5 |
| Contraception (%) | 23 % | 17 % | 21 % | 29 % | 30 % | 36 % |
| Santé prénatale et de l'enfant | | | | | | |
| Nombre de consultations prénatales | 3,4 | 3,2 | 3,6 | 3,6 | 4,0 | 4,8 |
| Risque de retard de croissance de l'enfant (%) | 41 % | 42 % | 42 % | 39 % | 31 % | 21 % |
| Probabilité que l'enfant ait eu tous les vaccins (%) | 46 % | 44 % | 46 % | 50 % | 63 % | 76 % |
| Probabilité d'avoir au moins un enfant décédé (%) | 32 % | 31 % | 27 % | 20 % | 15 % | 9 % |
| Pauvreté et VIH | | | | | | |
| Connaissance du VIH/SIDA (score/12) | 6,6 | 6,0 | 6,9 | 7,4 | 7,8 | 8,2 |
| Probabilité de faire partie des 40 % les plus pauvres** (%) | 32 % | 42 % | 31 % | 21 % | 9 % | na ² |

Source : enquête MICS4 2010 et calculs des auteurs. Femmes de 15-49 ans et enfants de moins de 5 ans. * 2 années d'études sont considérées. ** Pour la probabilité d'être pauvre, seules les femmes de 30 ans et plus sont considérées, de sorte que leur éducation puisse avoir un effet et que l'on ne mesure pas le niveau de richesse des parents.

Le secondaire 1^{er} cycle apparaît comme étant le cycle le plus coût-efficace en termes de progrès sur le développement humain, qui incite à poursuivre les efforts pour tendre vers une éducation de base universelle de neuf années. Une année de scolarisation au primaire représente 2,8 % de l'impact total de l'éducation, alors que les 1^{er} et 2nd cycles secondaires ainsi que le supérieur ont un impact respectivement de 10 %, 7 % et 17 % par année de scolarisation. Les coûts unitaires très élevés au supérieur rendent toutefois ce cycle moins rentable au final. L'impact social net de l'éducation primaire, particulièrement faible en comparaison des autres niveaux d'études mais aussi vis-à-vis d'autres pays du continent, pourrait être lié soit à une faible qualité de l'éducation soit à des spécificités du contenu des programmes d'enseignement.

Tableau 11 : Distribution de l'impact social de l'éducation par niveau d'études, 2010

| | Primaire | Secondaire 1 | Secondaire 2 | Supérieur |
|--|----------|--------------|--------------|-----------|
| Impact social moyen (%) (sur 100) | 17 | 20 | 29 | 34 |
| Impact social par année de scolarisation (%) | 2,8 | 10,0 | 7,3 | 17,0 |
| Coût unitaire (milliers de FC) | 18,5 | 36,7 | 37,5 | 350,3 |
| Indice de coût-efficacité (impact/coût×100) | 15,2 | 27,2 | 19,5 | 4,9 |

Source : enquête MICS4 2010, coûts unitaires issus du chapitre 3 et calculs des auteurs.

Au-delà des disparités régionales, d'importants écarts sont observés selon le genre, le milieu de résidence et le niveau de richesse des familles dans l'accès à l'école formelle et dans les apprentissages, et ils tendent à se cumuler.

Les disparités selon le genre sont quasi inexistantes au niveau de l'accès à l'école (IP de 0,97), mais apparaissent au cours du primaire et s'amplifient au cours de la scolarisation. Les disparités filles-garçons se construisent au cours des cycles primaire et secondaire, alors qu'il n'y a quasiment pas de différence entre

¹ Il ne s'agit pas ici de l'indice de fécondité, c'est-à-dire du nombre moyen d'enfant qu'une femme a entre 15 et 49 ans, mais du simple nombre d'enfants vivants des femmes interviewées au moment de l'enquête. Ce chiffre est donc plus faible que l'indice de fécondité.

² L'échantillon ne contient aucune femme avec une éducation supérieure qui fasse partie des 40 % de la population les plus pauvres, ce qui rend le calcul impossible ; la probabilité elle-même n'est en revanche pas réellement nulle.

garçons et filles lors de la transition vers le secondaire, et une plus grande proportion de filles que de garçons évolue du secondaire au supérieur. À cet égard, la RDC fait partie des pays de la région avec les plus grandes disparités de genre.

Tableau 12 : Indices de parité selon le genre, le milieu de résidence, et le niveau de richesse du ménage sur l'accès, la rétention, l'achèvement et la transition, 2010-2012 (% et indice)

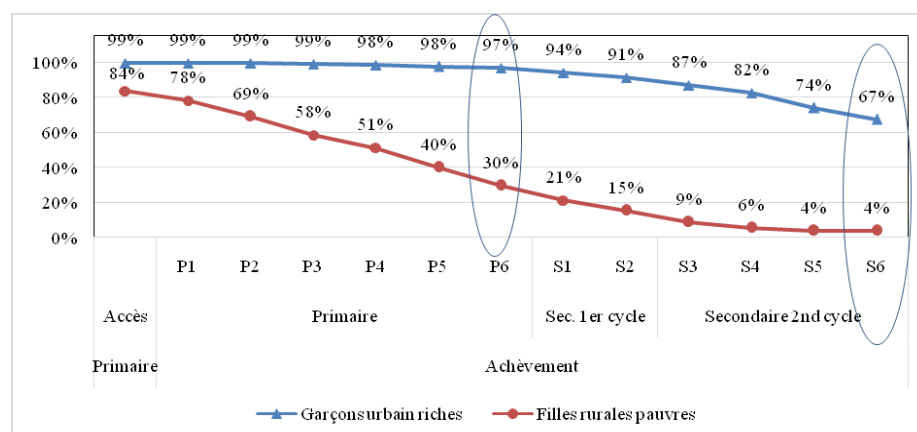
| | | Filles | Garçons | IP Fille/garçon | Rural | Urbain | IP Rural/urbain | Q1 | Q5 | IP Q1/Q5 |
|--|------------|--------|---------|--------------------|-------|--------|--------------------|------|------|-------------|
| Primaire | Accès | 94 % | 97 % | 0,97 | 93 % | 99 % | 0,94 | 89 % | 99 % | 0,90 |
| | Rétention | 63 % | 83 % | 0,76 | 59 % | 89 % | 0,66 | 46 % | 95 % | 0,48 |
| | Achèvement | 59 % | 80 % | 0,74 | 55 % | 88 % | 0,63 | 41 % | 94 % | 0,44 |
| Transition prim.-sec. | | 88 % | 91 % | 0,96 | 88 % | 94 % | 0,94 | 88 % | 97 % | 0,91 |
| Secondaire (1 ^{er} et 2 nd cycles) | Accès | 52 % | 74 % | 0,70 | 48 % | 83 % | 0,58 | 36 % | 91 % | 0,40 |
| | Rétention | 35 % | 46 % | 0,76 | 26 % | 56 % | 0,46 | 16 % | 56 % | 0,29 |
| | Achèvement | 18 % | 34 % | 0,54 | 13 % | 47 % | 0,28 | 6 % | 51 % | 0,12 |
| Transition sec.-sup. | | 44 % | 37 % | 1,19 | 15 % | 50 % | 0,30 | 10 % | 50 % | 0,20 |
| Supérieur | Accès | 8 % | 12 % | 0,67 | 2 % | 23 % | 0,09 | 1 % | 25 % | 0,04 |

Source : enquêtes EADE 2012 et MICS4 2010, et calculs des auteurs.

L'effet discriminant du revenu sur l'accès et la rétention aux différents cycles est de loin le plus fort, suivi du genre. Les disparités selon le revenu sont les plus marquées et apparaissent dès l'accès à l'école (IP de 0,90) ; elles s'amplifient de telle façon que les enfants du quintile le plus riche ont 25 fois plus de chances d'accéder au supérieur que ceux issus du quintile le plus pauvre. Le milieu de résidence (urbain/rural) est également particulièrement discriminant, mais son effet serait essentiellement lié à un effet revenu. Ainsi, l'effet net du milieu de résidence apparaît moins élevé que l'importance du genre dans les disparités de scolarisation.

Mais les effets tendent à se cumuler pour conduire à des situations très contrastées, fortement au désavantage des jeunes filles rurales pauvres, et ce d'autant plus qu'on monte en niveau. L'indice de parité entre les filles rurales pauvres et les garçons urbains riches passe ainsi de 0,84 au niveau de l'accès au primaire, à 0,31 en fin de primaire, pour tomber à 0,06 en fin de secondaire. Ainsi, ce sont 4 % des filles rurales pauvres qui atteignent la fin du secondaire contre 67 % de leurs homologues masculins issus des milieux riches urbains.

Graphique 7 : Profils probabilistes selon différentes dimensions cumulées, 2010 (%)



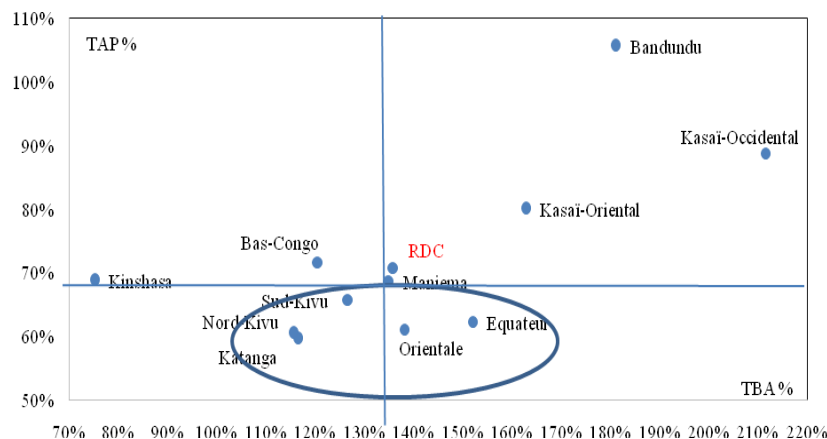
Source : enquête MICS4 2010, et calculs des auteurs.

Des différences sont également observées au niveau des apprentissages entre les garçons et les filles, au détriment des filles au primaire (un résultat non conforme à ce qui est observé sur le plan international), mais en leur avantage au niveau du secondaire. Notons qu'au primaire, s'ils restent mineurs en début de cycle, les écarts dans les apprentissages se creusent en fin de cycle, suggérant que le système scolaire tend à renforcer ces écarts au lieu de les réduire. Des pratiques discriminatoires, tant à la maison qu'à l'école, seraient en jeu, qu'il conviendrait de creuser. L'avantage observé chez les filles au niveau de l'examen d'État pourrait être lié à une sur-sélection des filles, les meilleures d'entre elles étant encore en lice à ce stade.

Le degré de risque de conflits au niveau des provinces affecte également les scolarisations et les apprentissages mais pas toujours de manière négative.

Si les taux d'achèvement au primaire sont les plus bas du pays dans les six provinces affectées par les conflits, vraisemblablement dus à des interruptions de scolarité qui pousseraient les enfants à abandonner l'école, aucune relation ne peut être établie sur l'effet éventuel des conflits sur l'admission au primaire. Les conflits ne créent pas non plus de disparités dans le taux d'achèvement des garçons et des filles. Cependant, les six provinces les plus affectées par les conflits figurent parmi celles qui comptent les plus grands nombres en termes relatifs (65 %) et absolu d'enfants de 6 à 11 ans en dehors de l'école (ceux qui ne l'ont jamais fréquentée et ceux qui ont été déscolarisés).

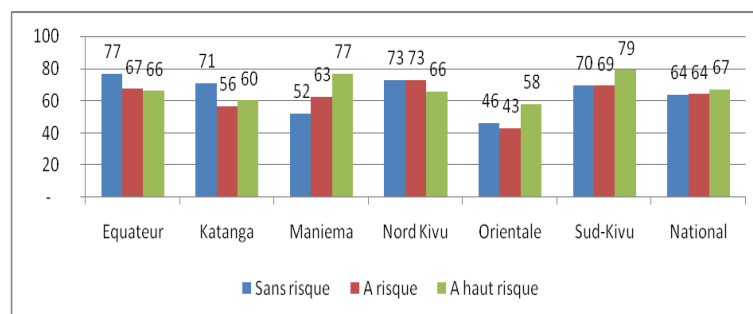
Graphique 8 : Taux d'accès et taux d'achèvement au primaire dans les six provinces affectées par les conflits, 2011/12 (%)



Source : SIGE 2011-2012 et population des Nations unies. Calculs des auteurs.

Les analyses conduites ont permis toutefois de mettre en avant la résilience dont pouvait faire preuve le système éducatif congolais, qui en dépit des crises, affiche parfois des résultats encourageants. On n'a en effet pas pu mettre en exergue une incidence généralisée du degré de risque élevé des sous-divisions sur la disponibilité d'infrastructures (eau, latrines, clôture), sur la nature et l'état des infrastructures scolaires ou encore sur les résultats au TENAFEP. La gestion des manuels scolaires est également peu affectée par le degré de risque de la zone qui affecte de manière variable la gestion des enseignants.

Graphique 9 : Taux de réussite au TENAFEP avant délibération dans les 6 provinces les plus affectées par les conflits, selon le degré de risque des sous-divisions, 2012 (%)



Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et TENAFEP 2012.

Des mesures d'adaptation sont parfois instaurées autorisant les enfants à poursuivre leur scolarisation malgré les heurts. Parmi les mécanismes d'adaptation mis en place, on trouve entre autres : l'adaptation du nombre d'heures de cours par semaine ; l'adaptation du calendrier scolaire ; l'organisation de sessions spéciales d'examen ; la délocalisation des écoles affectées par les conflits ; la dérogation aux frais de participation au TENAFEP ; la formation des enseignants sur le soutien psychosocial ou encore sur les urgences.

Cependant, ces mesures sont essentiellement mises en œuvre dans les provinces appuyées techniquement et financièrement par les organisations humanitaires. Ainsi 84 % des enfants ayant reçu une assistance humanitaire pour leur éducation sont situés dans le Nord et le Sud-Kivu, et la Province Orientale ; le Nord-Kivu et le Sud-Kivu concentrent la majorité de l'aide humanitaire en éducation. Ces deux provinces, outre le fait de compter le plus grand nombre d'organisations humanitaires internationales qui travaillent dans le secteur de l'éducation, ont reçu le plus de financements humanitaires (24 % et 39 % respectivement des financements issus du *Pooled Fund*). Si cette présence se traduit par une mobilisation plus conséquente des appuis permettant d'assurer la continuité de l'éducation dans un contexte marqué par de violents conflits, elle questionne toutefois la soutenabilité de tels appuis sur le long terme et des effets potentiels qu'un hypothétique retrait des bailleurs aurait sur les scolarisations.

Le système éducatif est encore peu équipé pour faciliter la résolution des conflits.

Peu d'enseignants sont outillés pour promouvoir la paix à travers l'éducation. En effet, ils sont à peine 20 % (parmi les enquêtés de quatre provinces : Province Orientale, Équateur, Maniema et Katanga) à avoir été formés à la résolution des conflits. De plus, si un programme d'éducation civique et morale existe – un manuel de civisme a été élaboré pour les niveaux 5 et 6 – il n'est pas encore imprimé et distribué, et la rédaction est en cours pour les autres niveaux, ce qui est encourageant.

Encore aujourd'hui, les écoles ne sont pas des lieux sûrs pour les enfants dans les provinces affectées par les conflits. Plus d'un quart des élèves consultés ne se sentent pas en sécurité à l'école. Dans le Nord-Kivu, les écoles sont très rarement dotées de clôtures, y compris dans les sous-divisions à haut risque (11 %) en dépit de l'insécurité qui sévit dans la zone.

Le système éducatif n'est pas encore en mesure de contribuer de manière forte à la résolution des conflits, à la cohésion sociale et à la résilience. Il reste en effet peu équipé pour faciliter la résolution des conflits. À ce jour, et à l'instar de ce que l'on observe dans les pays voisins, la RDC ne possède pas de mécanismes institutionnalisés de réduction des risques, de catastrophes et de conflits qui permettraient de prévenir les conséquences des crises sur l'éducation, ou au moins d'atténuer leurs impacts.

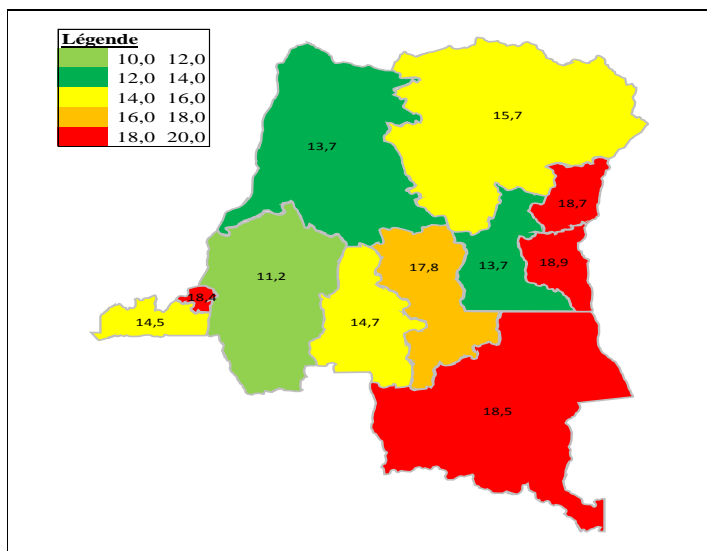
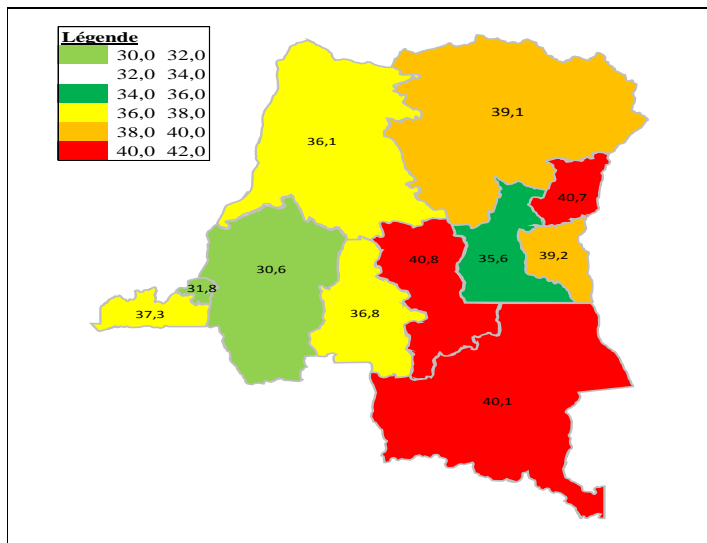
La gestion administrative, tant des enseignants que des manuels, est marquée par de fortes lacunes, mais de fortes marges de manœuvre existent en vue de son amélioration.

Les niveaux d'encadrement suggèrent l'existence de marges de manœuvre dans le recrutement des enseignants. Les ratios élèves/maître (REM) s'établissent à 37:1 au primaire et à 15:1 au secondaire en 2011/12 ; des niveaux bien favorables comparés à la moyenne des pays comparateurs (respectivement de 52:1 et 36:1). Cependant, les REM grimpent à 64:1 (primaire) et 36:1 (secondaire), quand seuls les enseignants mécanisés payés par l'État sont considérés. Le recours massif à des enseignants pris en charge directement par les parents d'élèves (42 % au primaire et 58 % au secondaire) favorise ainsi de bons niveaux d'encadrement. Des marges de manœuvre existent ainsi dans le recrutement des enseignants, avec la possibilité de laisser « grossir » les REM, dans les court et moyen termes, avec comme conséquence directe un allègement de la charge financière supportée par l'État mais aussi par les parents.

L'encadrement des élèves est resté stable dans le temps, mais sa qualité s'est détériorée au secondaire. Les REM dans les établissements publics ont connu une légère baisse entre 2006/07 et 2011/12 ; indiquant que la vitesse de recrutement des enseignants a eu lieu de concert avec l'évolution des effectifs. Au secondaire, l'évolution montre une dégradation de la qualité de l'encadrement, comme le suggère l'évolution des REM qualifiés entre 2006/07 et 2011/12 qui sont passés de 63:1 à 86:1; ce fort ratio suggère aussi un déficit important d'enseignants qualifiés au secondaire.

L'encadrement des élèves n'est pas uniforme d'une province à l'autre. Des disparités sont également observées selon le milieu de résidence, à la faveur des zones rurales qui affichent un REM de 36:1 contre 43:1 en milieu urbain au primaire (attractivité moindre des zones rurales). Des différences, mais plus faibles, sont également observées entre les sous-divisions à haut risque (REM moyen de 40:1) et les sous-divisions sans risque (36:1). Dans le Sud-Kivu, le REM baisse de 46:1 à 38:1 des zones sans risque aux zones à risque élevé ; cette évolution pourrait refléter un abandon ou un déplacement de la part de certains élèves suite aux conflits.

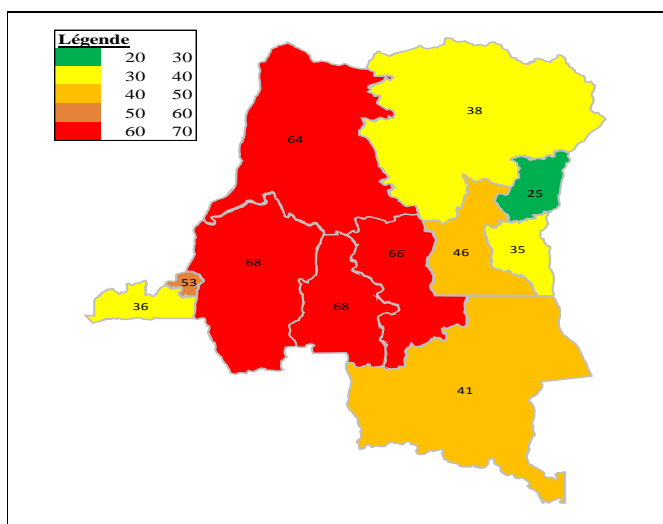
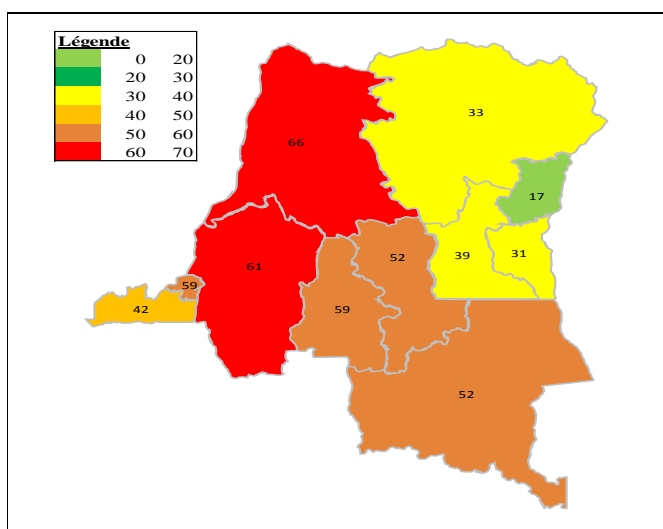
Carte 4 : Ratio élèves/maître, établissement public, par province, 2011/12



Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Porte sur l'ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

La cohérence dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements est faible. L'allocation des enseignants aux écoles est globalement défective avec 48 % d'aléas dans l'allocation des enseignants au primaire (contre 34 % pour les pays comparateurs) et 54 % au secondaire. Là encore de fortes disparités existent entre provinces et selon le milieu urbain/rural. Des affectations particulièrement aléatoires sont observées dans les provinces de Kinshasa, du Kasaï Occidental, du Bandundu et de l'Équateur, les degrés d'aléa (1-R2) variant entre 59 % et 66 %. Au secondaire, les degrés d'aléa varient entre 25 % dans le Nord-Kivu à 68 % dans le Kasaï Occidental.

Carte 5 : Degré d'aléa dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements publics, par province, 2011/12 (coefficient 1-R² [%])



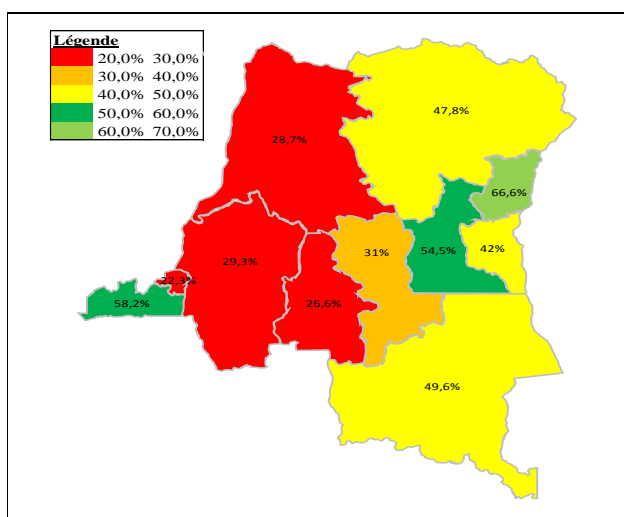
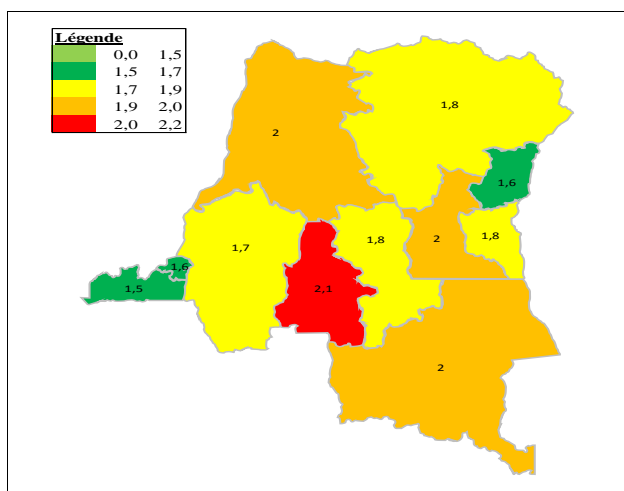
Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Porte sur l'ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

L'affectation des enseignants au sein des écoles privilégie les classes terminales : les classes élémentaires sont relativement plus surchargées que les classes terminales, bénéficiant des enseignants les moins expérimentés, alors que c'est à ce premier niveau que les apprentissages fondamentaux ont lieu.

Ces résultats illustrent les nombreux dysfonctionnements observés dans la chaîne de recrutement, à tous les niveaux du système scolaire, et soulève le besoin de mener une réflexion sur le sujet avec l'ensemble des parties prenantes.

Tous les élèves n'ont pas de manuels et ces derniers sont très mal répartis : en 2011/12, 1,8 élève partageait un manuel de français ou de mathématiques au primaire, la disponibilité de manuels étant plus limitée aux niveaux des 5^e et 6^e années, avec 2,6 élèves pour un manuel. L'allocation des manuels aux écoles est par ailleurs marquée par une forte incohérence (aléa de 58 % en moyenne), dans des proportions toutefois moindres que ce qui peut être observé dans d'autres pays. Les variations provinciales sont là encore fortes. Certaines provinces, comme celles du Kasai Occidental et de l'Équateur, affichent d'importants dysfonctionnements dans la gestion des manuels, avec de faibles dotations et une mauvaise distribution des manuels aux écoles. D'autres provinces, comme le Bas-Congo et le Nord-Kivu, présentent des situations plus favorables, marquées par une dotation relativement bonne en manuels scolaires et une cohérence dans la distribution aux écoles relativement élevée, illustrant une meilleure gestion des manuels scolaires dans ces provinces.

Carte 6 : Distribution des manuels de français, par province, établissement primaire public 2011/12 (ratio nombre d'élèves par manuel utile* et cohérence en pourcentage [coefficient R2])



Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. * Seuls les manuels utiles sont considérés dans ce calcul (c'est-à-dire que le nombre de manuels a été plafonné au nombre d'élèves). Voir détail par niveau en annexe du chapitre 7, tableaux A7.6 et A7.7.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer cette situation :

- i) l'augmentation de la population scolarisable et la difficulté à anticiper la hausse des effectifs d'élèves suite notamment à l'instauration de la gratuité (amorcée en 2009/2010), depuis la distribution des manuels, peut créer un décalage entre les besoins en manuels et le nombre initialement distribué ;
- ii) des problèmes de gestion des manuels liés à une faible appropriation des responsables provinciaux dans la distribution, conservation et sécurisation des manuels ;
- iii) des ventes illicites de manuels ont parfois été relevées. Pour pallier ce problème, des formations/sensibilisations à l'endroit des gestionnaires (PROVED, sous-PROVED, coordinateurs et directeurs d'école et enseignants) ont été mises en place et renforcées ;
- iv) l'accès très difficile de certaines écoles ne favorise pas une distribution optimale des manuels sur l'ensemble du territoire ;
- v) la gestion des manuels au niveau des écoles elles-mêmes pose problème : la plupart des écoles ne disposent pas de bibliothèque ni d'infrastructure pouvant conserver les manuels, accélérant leur détérioration ;
- vi) l'absence d'une politique de remplacement des manuels usagés/détériorés.

Le corps enseignant est inadéquatement formé, peu féminisé et âgé.

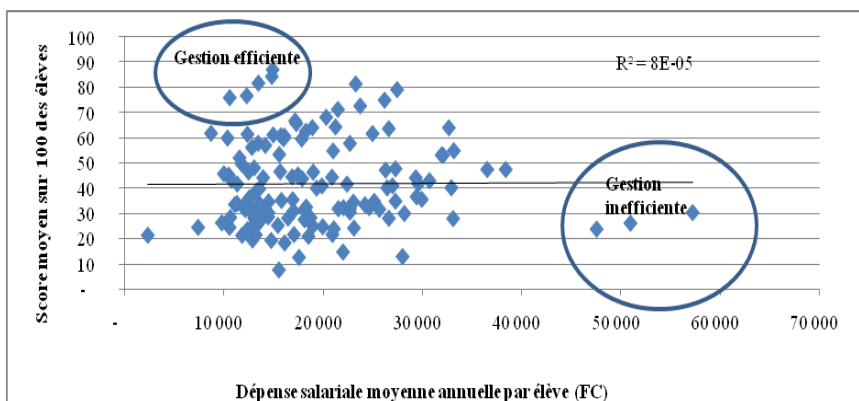
En 2012, le système éducatif primaire et secondaire comptait 577 000 enseignants dont 510 000 (88,4 %) travaillent dans les établissements publics (conventionnés et non conventionnés). Parmi ces derniers, la moitié était prise en charge par l'État, les autres étant soit en attente de régularisation de paie (7,4 % au primaire et 22 % au secondaire), soit non mécanisés (35 % des enseignants). Les femmes sont peu représentées dans le corps enseignant, occupant 27 % des postes au primaire et seulement 11 % au secondaire. Ces proportions sont peu différentes de celles enregistrées en 2006/07. 20 % des instituteurs sont âgés de 50 ans et plus ; ils sont 11 % (soit 31 900 enseignants) à avoir atteint ou dépassé l'âge de la retraite (55 ans et plus). Au secondaire, le problème est moins prononcé, avec des proportions de 9,5 % et 3,5 % respectivement.

Si la plupart des enseignants du primaire sont qualifiés (à 93,2 %), c'est loin d'être le cas au secondaire où ils ne sont que 17,4 %, un niveau particulièrement faible et en baisse par rapport à 2006/07 (25 %). Ce résultat suggère un fort manque d'attractivité de la fonction enseignante, notamment au secondaire, qui n'arrive pas à attirer les sortants des filières de formation pédagogique supérieure. À ceci s'ajoute le fait que la formation initiale comme continue présente de fortes carences ne permettant pas d'assurer que les enseignants en classe soient adéquatement outillés pour exercer leur métier correctement.

Les moyens mis à la disposition du système ne sont pas transformés en résultats d'apprentissage, illustrant le besoin de renforcer la gestion pédagogique.

Le lien entre les ressources investies au niveau des écoles et les résultats scolaires qu'elles obtiennent est quasi inexistant. Cette observation nous rappelle que, dans le processus de transformation des ressources en résultats, un élément central est la manière dont les ressources sont utilisées et gérées au niveau de la classe et de l'école. Des facteurs comme les compétences en gestion du directeur d'établissement, ses aptitudes en leadership et sa capacité à motiver son équipe pédagogique, de même que l'existence de mécanismes de suivi et de supervision appropriés et de mécanismes de redevabilité pour assurer que les ressources sont employées correctement, sont aujourd'hui reconnus comme éléments clés dans le processus de transformation des intrants scolaires en apprentissages.

Graphique 10 : Relation entre les ressources et les résultats scolaires en 5e année du primaire, établissement public, 2010



Source : résultats en 5e année du PASEC, données sur le salaire moyen annuel d'un enseignant issues du chapitre 3. Calculs des auteurs.
Note : chaque point représente une école.

Matrice de pistes d'orientations politiques

Il s'agit de propositions de piste d'orientations politiques qui doivent être discutées dans le cadre d'un modèle de simulation financière du secteur pris dans son ensemble en vue d'assurer leur soutenabilité tant financière que physique.

| Situation en RDC | Proposition de pistes d'orientations politiques | Coûts financier et politique | |
|--|---|------------------------------|--|
| Pour un financement de l'éducation plus équitable et davantage en lien avec les besoins de développement qualitatif et quantitatif du système éducatif | | | |
| Le niveau des financements publics alloués à l'éducation, s'ils est fortement amélioré, reste encore modeste : la part des dépenses courantes de l'État allouée à l'éducation était de 15 % en 2012 contre 22 % pour les pays comparateurs | <p>Poursuivre et renforcer les efforts en matière de financements publics de l'éducation pour assurer qu'ils soutiennent de manière adéquate et équitable le développement du système éducatif dans les années à venir</p> <p>Mettre en place un mécanisme de suivi des dépenses d'investissement par source de financement (extérieur et fsintérieur) en vue de pouvoir mieux saisir l'ensemble des ressources disponibles pour le secteur et faciliter l'aide à la prise de décision et les arbitrages politiques. Disposer d'informations actualisées régulièrement sur les coûts de construction permettrait également d'apprécier les modalités de construction les plus coût-efficaces</p> <p>Questionner le processus des allocations budgétaires aux provinces en vue de tendre vers une allocation des financements publics de l'éducation aux provinces plus équitable et efficace (avec un ciblage prioritaire des provinces les plus en retard dans les scolarisations et les apprentissages)</p> | \$\$\$/* | |
| Les arbitrages intra-sectoriels favorisent la partie haute du système (29 % sont alloués au supérieur) au détriment des niveaux de base (le primaire recevant 43 % des financements publics courants) | Favoriser un rééquilibrage des allocations intra-sectorielles vers les niveaux inférieurs (par exemple : un effort de ventilation de 50 % au primaire) au regard notamment de l'atteinte de l'objectif d'une éducation de base universelle de qualité d'ici 2024 | | |
| Plus de 75 % des dépenses courantes d'éducation sont assurées par les familles | <p>Alléger davantage la charge financière des familles, <i>via</i> notamment l'élimination graduelle des nombreux coûts directs (SERNIE, TENAFEP, etc.)</p> <p>Poursuivre les efforts entrepris en vue de la gratuité du primaire</p> | | |

| Pour un développement harmonieux des différents sous-secteurs éducatifs en phase avec les besoins de développement économique du pays | | |
|--|---|-----------------|
| <p>La couverture scolaire a augmenté à tous les niveaux d'enseignement, mais elle reste modeste au niveau du préscolaire et de l'enseignement non formel, et elle a explosé au supérieur</p> | <p>Assurer l'expansion du préscolaire (dans des formules à définir) au regard des bénéfices qu'il confère sur la préparation de l'enfant à l'école</p> <p>Analyser de manière approfondie la relation éducation-formation-emploi en lien avec le développement économique futur du pays et les besoins du marché du travail qui permettra de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - engager une réflexion nationale sur l'ETFP et l'ENF, en vue de mieux cerner la structuration de ces différents cycles et filières de formation, les objectifs de couverture ainsi que leurs contenus, au regard des besoins du marché du travail et du défi posé par les enfants non scolarisés ou déscolarisés - questionner l'expansion rapide du supérieur, le déséquilibre des filières et les possibilités d'insertion professionnelle au regard des besoins de l'économie | <p>\$\$/*</p> |
| <p>La scolarisation primaire universelle reste un défi de taille (3 enfants sur 10 ne terminent pas le cycle primaire) et un grand nombre d'enfants sont hors de l'école (3,5 millions d'enfants de 6-11 ans), ce qui est dû essentiellement à des entrées tardives (44 % des nouveaux entrants en première année du primaire en 2011/12 avaient plus de 6 ans). Les questions financières sont au cœur de la non-scolarisation et de la déscolarisation</p> <p>Abandon et redoublement pénalisent l'achèvement universel et contribuent à d'importants gaspillages de ressources (publiques et privées), de 15 % à 21 %</p> | <p>Mettre en place des réponses opérationnelles à la problématique des entrées tardives, celles-ci pouvant s'avérer complexes car impliquant les caractéristiques de l'enfant (y compris les retards de croissance), les caractéristiques scolaires (distance à l'école – pour certaines provinces, présence d'écoles et d'enseignants, disponibilité de places, répartition des enseignants) et des éléments de contexte locaux (i.e., conflits)</p> <p>Opérationnaliser les options stratégiques EADE ciblant en particulier la réduction des barrières financières</p> <p>Réduire le redoublement par des mesures pédagogiques adéquates (i.e., redoublement autorisé entre sous-cycles seulement avec un suivi renforcé des élèves en difficulté)</p> | <p>\$\$/***</p> |

| Pour une transformation optimale des ressources en apprentissage en vue d'une maîtrise des fondamentaux par les sortants du système | | |
|---|--|------|
| <p>Les fondamentaux en lecture et en mathématiques ne sont pas maîtrisés en fin de primaire</p> <p>Il n'existe quasiment aucune relation entre le niveau de dotation en ressources d'une école et le niveau d'apprentissage de ses élèves</p> | <p>Résoudre les problèmes de qualité des apprentissages nécessite la mise en place d'interventions multiples, ancrées pour bon nombre d'entre elles au niveau local :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réviser les pratiques de classe de l'enseignant <i>via</i> un renforcement de la formation initiale et continue - renforcer les mécanismes de suivi et de responsabilité à différents niveaux, en commençant par celui de la classe/école : ce qui impliquera de renforcer le corps des inspecteurs dans leur rôle de contrôle et de disposer d'outils de suivi adéquats (fiche d'auto-évaluation, tableau de bord école, etc.) - institutionnaliser les évaluations standardisées (de type PASEC ou EGRA/EGMA) dans tout le pays <p>Mais également questionner :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la manière dont s'effectue la transition dans l'utilisation de la langue française comme langue d'enseignement (dans le curricula, dans la formation, dans les pratiques pédagogiques en classe) ; renforcer l'apprentissage de l'expression orale en français (notamment du vocabulaire) dès la première année du primaire (impliquera aussi la maîtrise effective de cette langue par les enseignants eux-mêmes) - le contenu/utilisation/disponibilité des intrants pédagogiques - l'utilisation du temps scolaire (qui inclut une analyse de l'absentéisme des enseignants et des élèves et de l'utilisation du temps en classe) - les pratiques pédagogiques en classe et à la maison selon le genre de l'enfant ; éliminer s'ils existent les biais de genre (à l'encontre des filles) dans les curricula, manuels et pratiques pédagogiques <p>Les faibles performances observées dans les écoles privées – en majorité situées à Kinshasa – nécessiteraient une analyse plus fine de leurs modes d'opération et de leur public cible</p> <p>De même que les performances plus basses des filles au primaire doivent être mieux comprises et faire l'objet d'un suivi régulier</p> | \$/* |

| Pour un corps enseignant motivé, compétent et affecté de manière optimale aux établissements scolaires | | |
|---|---|-----------------|
| <p>Les niveaux d'encadrement des élèves sont relativement bons avec des REM à 37:1 au primaire et à 15:1 au secondaire (des niveaux bien meilleurs que ceux observés dans les pays comparateurs) ; assuré par le recrutement massif d'enseignants non payés par l'État mais par les communautés/familles</p> <p>La cohérence dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements est faible (faible relation entre la taille des écoles et le nombre d'enseignants)</p> | <p>Possibilité de laisser « grossir » les REM, dans les court et moyen termes : poursuivre le gel des embauches ; rapidement mettre en œuvre le plan de retraite ; prioriser la régularisation des enseignants mécanisés non payés</p> <p>Engager une réflexion sur le statut des enseignants non mécanisés</p> <p>Viser un déploiement des enseignants dans les écoles plus efficient et équitable : rationaliser les enseignants déjà en poste <i>via</i> des réaffectations, une meilleure utilisation du temps de travail, le recours à des modes d'organisations pédagogiques adaptés aux besoins locaux (i.e., classes multigrades, double vacation) ; suivi régulier de la cohérence dans les affectations</p> <p>Engager une réflexion sur la mise en place de mécanismes incitatifs (i.e., allocation de pénibilité ou de zones reculées, progression de carrière plus rapide, accès à des formations ou encore facilités au niveau de l'école)</p> <p>Plus globalement, questionner les dysfonctionnements observés dans la chaîne graphique de recrutement et d'affectation des enseignants en vue d'y dégager les moyens les plus effectifs pour y remédier, et ce <i>via</i> un dialogue ouvert entre les différentes parties prenantes. Dans ce cadre, une réflexion sur les moyens pour renforcer le rôle régulateur du central, un rôle élargi du SECOPE, et la gestion globale des ressources humaines (planification, programmation des postes d'enseignement, gestion des carrières, etc.) pourrait être également envisagée</p> | <p>\$\$/**</p> |
| <p>Le corps enseignant est inadéquatement formé, peu féminisé et âgé : la moitié des enseignants du primaire et secondaire sont payés par l'État, les femmes occupent 27 % des postes au primaire et 11 % au secondaire ; 20 % des instituteurs sont âgés de 50 ans et plus.</p> <p>Seuls 17 % des enseignants du secondaire sont qualifiés ; la formation continue est quasi inexistante et la formation initiale des maîtres et des enseignants du secondaire est marquée par de fortes lacunes</p> <p>La rémunération moyenne des enseignants est très faible (1,9 fois le PIB/hab. au primaire et secondaire contre 3,7 [primaire] et 5,5 [secondaire] fois le PIB/hab. dans les pays comparateurs) et l'écart entre les rémunérations des enseignants primaire et secondaire est quasi nul</p> | <p>Refondre la formation (initiale et continue) des enseignants en vue de les doter des aptitudes pédagogiques attendues (à moyen terme). À court terme : privilégier la formation des enseignants non qualifiés et des formations dans les domaines où ils montrent de fortes lacunes</p> <p>Engager une réflexion sur les questions de motivation et d'attractivité de la fonction enseignante, mais aussi de la féminisation du corps enseignant, <u>notamment au secondaire</u></p> <p>Revaloriser le niveau de rémunération de l'ensemble des enseignants, notamment du secondaire, afin de rendre la fonction enseignante plus attractive. Il s'agit également de veiller au maintien des enseignants du primaire, notamment des plus qualifiés, dans les établissements primaires, par la mise en place de mesures incitatives adéquates, en vue de ne pas pénaliser la qualité au primaire. Cette réflexion devra être menée dans le cadre d'un modèle de simulation financière du secteur dans son ensemble, en vue d'en assurer la soutenabilité financière et humaine</p> <p>⇔ Développer une vraie politique enseignante</p> | <p>\$\$\$/*</p> |

| Pour un système éducatif qui contribue activement à la résolution des conflits, à la cohésion sociale et à la résilience nationale | | |
|--|---|------|
| Le manque de données (collectées et analysées de manière systématique) sur l'impact des crises sur l'éducation constitue un obstacle à l'analyse et à la planification pour la réduction des risques au sein du système éducatif | <p>Introduire des indicateurs sur la caractérisation des zones en crise dans les questionnaires de collecte des données du SIGE</p> <p>Analyser l'enquête 1-2-3 (2012) en vue d'apporter un éclairage complémentaire et plus fin sur l'ampleur des risques et de leur impact sur la scolarisation (à travers le module communautaire qui intègre des questions sur les risques)</p> <p>Renforcer la collaboration entre le Cluster Education et l'EPSP pour un meilleur <i>leadership</i> gouvernemental sur la planification et la gestion de l'éducation dans les provinces affectées par les crises et faciliter l'intégration de la réduction des risques de crises et la sensibilité aux conflits dans la politique et les programmes sectoriels</p> | \$/* |
| Dans certaines provinces, appuyées par les organisations humanitaires, le système éducatif fait preuve d'une grande résilience et permet la continuité des apprentissages en dépit des crises | Initier et appuyer des mesures de flexibilité au sein du système éducatif au regard de l'impact des crises : adaptation du calendrier scolaire, cours de rattrapage, session spéciale d'examens, dérogation au paiement des frais de participation aux examens, etc. | \$/* |
| Cependant le système éducatif est encore peu équipé pour faciliter la résolution des conflits : peu d'enseignants sont outillés pour promouvoir la paix à travers l'éducation. Aussi, si un programme d'éducation civique et morale existe – un manuel de civisme a été élaboré pour les niveaux 5 et 6 – il n'est pas encore imprimé et distribué, et la rédaction est en cours pour les autres niveaux | <p>Poursuivre la formation des autorités administratives et éducatives sur l'éducation en situations d'urgence, la réduction des risques de crises, et l'éducation pour la consolidation de la paix</p> <p>Intégrer des modules sur la gestion des conflits et l'éducation pour la paix dans la formation initiale et continue des enseignants</p> <p>Organiser une réflexion sur l'intégration des thèmes liés à la paix dans les curricula</p> | \$/* |
| Pour un système d'information au service d'une planification et d'un suivi adéquat pour un système éducatif plus efficient et équitable | | |
| <p>Le SIGE n'est pas encore opérationnel aux niveaux des onze provinces ; son financement n'est pas toujours assuré par des fonds publics ; les données ne sont pas produites à temps pour informer les politiques et en assurer un suivi adéquat ; la couverture de certains niveaux (notamment du supérieur) est incomplète, et des données cruciales (sur le type d'enseignants mécanisés payés et non payés et non mécanisés ainsi que sur le degré de risque de la zone dans laquelle se trouve l'école) sont à développer</p> <p>Il n'y a pas de carte scolaire actualisée</p> | <p>Poursuivre l'opérationnalisation du SIGE au niveau décentralisé et assurer son financement pérenne sur ressources domestiques ; intégrer les informations sur le type d'enseignants et le degré de risque de la zone dans laquelle se trouve l'école ; améliorer la couverture des établissements enquêtés de l'ensemble des sous-secteurs éducatifs</p> <p>Actualiser la carte scolaire</p> <p>Favoriser le développement de stratégies régionalisées au regard des disparités observées entre provinces et au sein d'une même province, et des spécificités provinciales/locales</p> | \$/* |

Note : \$: Coût financier faible. \$\$: Coût financier moyen. \$\$\$: Coût financier élevé. * Coût politique faible. ** Coût politique moyen. *** Coût politique élevé.

CHAPITRE 1

Contexte global du pays

Tout système éducatif se développe au sein d'un contexte national modelé par des facteurs politiques, sociodémographiques et économiques. Ce chapitre présente une description succincte de ces différents facteurs structurant l'offre et la demande des services éducatifs congolais. Il est composé de quatre parties, couvrant de manière successive les contextes politique et humanitaire, démographique, social et macroéconomique.

Informations générales

La République démocratique du Congo, avec ses 2 345 409 km², est le deuxième plus grand pays d'Afrique par sa taille³. Située au cœur du continent, dans la région des Grands Lacs, elle partage ses frontières avec neuf pays : la République du Congo à l'Ouest, la République centrafricaine et le Soudan du Sud au Nord, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie à l'Est, la Zambie et l'Angola au Sud. Son accès à l'océan Atlantique lui procure une ouverture stratégique.

Le pays présente un potentiel en ressources naturelles, minérales et agricoles hors du commun. Outre le fait de posséder les plus grands domaines de forêts équatoriales et d'un sous-sol parmi les plus riches au monde⁴ (en cuivre, cobalt, argent, or, diamant, coltan, uranium, etc.), le pays dispose d'une vaste étendue de terres arables particulièrement fertiles, recouvrant 34 % du territoire national, et des conditions climatiques et géologiques favorables à une grande diversité de cultures. Son hydrographie présente également un grand potentiel de production d'électricité (cas du barrage d'Inga) et d'eau potable.

Toutefois, ces richesses, loin d'avoir permis le développement du pays, ont parfois alimenté, notamment dans le cas des ressources minières et leur exploitation illégale, des conflits armés entre 1990 et 2000 qui ont eux-mêmes encouragé la fraude et limité l'apport de l'activité à l'économie nationale⁵. Du côté de l'agriculture, seules 10 % des terres sont exploitées, essentiellement dans le cadre de cultures vivrières (manioc, banane plantain, maïs, arachide, riz). Les quelques cultures d'exportation portent sur le café, le quinquina, l'huile de palme, le caoutchouc, le coton, le sucre, le thé et le cacao.

La RDC est divisée en onze provinces administratives⁶, subdivisées en 25 districts et plus de 180 territoires. Le pays est composé de plusieurs centaines d'ethnies regroupées en quatre groupes principaux : bantou (80 % de la population), soudanienne centrale, nilotique et pygmée. À cette diversité ethnique correspond une diversité linguistique : ainsi ce sont près de 200 dialectes qui sont parlés à travers le pays. Cependant, quatre langues nationales (kikongo, lingala, tshiluba, swahili) sont reconnues et parlées dans l'ensemble du pays en fonction des zones géographiques. Le français reste la langue officielle et administrative.

L'indice de développement humain de la RDC était estimé à 0,304 en 2012, un niveau classant le pays en 186^e position, ex aequo avec le Niger, à la dernière place (PNUD, 2013). Le pays porte encore les stigmates des différents conflits qu'il a connus lors des dernières décennies. Bien que de nombreux défis, notamment sécuritaires, restent à relever, le pays a réalisé des progrès marqués dans le domaine de l'économie au cours de la dernière décennie, prometteurs d'amélioration des conditions de vie des populations.

Un contexte politique et humanitaire encore fragile

Les années 2000 ont été marquées par l'arrivée au pouvoir de Joseph Kabila, en janvier 2001, suite à l'assassinat de son père, le président Laurent-Désiré Kabila, et par l'organisation du dialogue inter-congolais à l'issue duquel a été mis en place en juin 2003 un gouvernement de transition. Ses objectifs principaux étaient

³ La plupart des informations contenues dans cette sous-section est issue de Wikipédia.

⁴ Les bassins sédimentaires regorgent de plus de 1 100 substances minérales dont 30 % des réserves mondiales de diamant, 60 % de cobalt et 10 % de cuivre (<http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/pays/afrique-centrale/republique-democratique-du-congo/>).

⁵ Environ 60 % des minerais produits dans les régions de l'Est passent illégalement les frontières et apparaissent dans les statistiques d'exportation des pays (<http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/pays/afrique-centrale/republique-democratique-du-congo/>).

⁶ La Constitution de 2006 prévoyait un découpage du pays en 26 provinces, comprenant la ville-province de Kinshasa. À ce jour, cette nouvelle organisation territoriale n'est pas encore en place.

de mettre un terme aux conflits armés récurrents dans l'Est du pays et de conduire le pays vers une transition démocratique, *via* la tenue d'élections législative et présidentielle. Ce gouvernement prit fin en décembre 2006 avec l'investiture à la présidence de Joseph Kabila. Depuis, la situation politique est demeurée relativement stable, avec la réélection de Kabila en 2011. Toutefois, le pays continue de faire face à une crise humanitaire complexe et multifactorielle, sous l'effet notamment d'affrontements répétés entre les forces armées congolaises et les groupes armés, locaux et étrangers. On constate également de nombreuses violations des droits de l'homme, en particulier dans l'Est, le Nord-Est et le Sud-Est du pays, et ce malgré le maintien d'une présence militaire de l'ONU dans le cadre de la MONUSCO, la plus grande mission de maintien de la paix au monde, avec plus de 20 000 militaires.

Des conflits armés persistant dans l'Est du pays

La relative stabilité du gouvernement en place n'a pas pu empêcher l'apparition de nouveaux groupes rebelles, comme le M23 en 2012 qui avait rapidement pris le contrôle de certaines zones dans le Nord-Kivu, avant d'être défait en novembre 2013 par les forces armées congolaises fortement soutenues par les troupes de la MONUSCO. Dans certaines régions (Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Katanga), on a pu observer la résurgence d'activités militaires de milices ethniques (comme celle du Mayi-Mayi), elles-mêmes responsables d'exactions contre la population civile. À cela s'ajoutent les crimes commis par des groupes armés étrangers (Rwandais, Ougandais, Burundais), présents sur le territoire congolais depuis les années 1990. Cette situation a entraîné une augmentation des incidents de protection contre les populations civiles commis par l'ensemble des groupes armés ainsi que par des éléments des forces de sécurité de l'État : meurtres, traitements inhumains et dégradants, violences sexuelles, recrutements forcés y compris d'enfants, extorsions, travaux forcés, incendies, pillages de villages, arrestations arbitraires, limitations arbitraires de mouvement, enlèvements.

Entre janvier et septembre 2012, 32 149 incidents de protection ont été enregistrés dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, une partie de la Province Orientale et une partie du Katanga (monitoring de protection du HCR). Au cours du premier semestre 2012, ce sont 4 353 cas de violences sexuelles qui ont été rapportés⁷. De nombreuses violations à l'encontre des enfants sont également observées. Les chiffres reproduits dans le tableau 1.1, loin de représenter l'ampleur de la réalité, illustrent les types de violence que subissent les enfants.

Tableau 1.1 : Nombre de violations des droits des enfants rapportées dans les conflits armés, 2009-2012 (nb. et %)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|-------|----------|
| Enfants nouvellement recrutés par les forces et groupes armés | 848 | 447 | 272 | 578 |
| dont filles | 52 | 49 | 13 | 26 |
| dont Nord-Kivu (en % du total) | 77 % | 74 % | 97 % | 80 % (1) |
| Enfants séparés ou s'étant enfui des forces et groupes armés | 2 672 | 1 656 | 1 244 | 1 497 |
| Enfants tués | 23 | 26 | 10 | 154 |
| Enfants gravement blessés | 12 | 16 | 14 | 113 |
| Attaques contre les écoles et hôpitaux | ND | 23 | 53 | 33 |

Source : Nations unies, 2010-2013. (1) Pour le Nord et le Sud-Kivu.

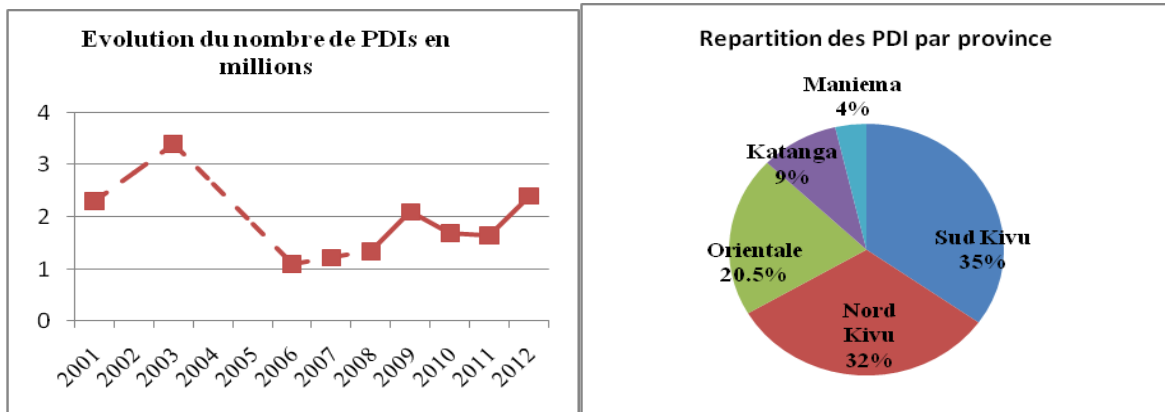
Note : les informations portent sur les cas rapportés et vérifiés par les acteurs de protection dans le pays en consultation avec le bureau du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies sur les enfants et les conflits armés.

Cette situation conduit à un grand nombre de personnes déplacées et réfugiées (parmi lesquelles se trouvent élèves et enseignants). Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) était ainsi estimé à 2,4 millions en décembre 2012, un chiffre en hausse depuis juin 2011 où il se situait à 1,65 million. Les provinces les plus affectées sont le Sud-Kivu (844 737 de PDI), le Nord-Kivu (772 459), et la Province Orientale

⁷ Les informations portent sur les cas rapportés et vérifiés par les acteurs de protection dans le pays en consultation avec le bureau du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies sur les enfants et les conflits armés. Les cas de violations dans les faits peuvent en réalité être beaucoup plus nombreux.

(497 568), suivies ensuite du Katanga (224 084) et du Maniema (89 470). Les déplacés sont hébergés en familles d'accueil (87 %) mais également dans des camps et des sites spontanés (13 %).

Graphique 1.1 : Évolution du nombre de PDI de 2001 à 2012, et répartition des PDI par province, 2012 (nombre et %)



Source : PAH 2009-2013, OCHA.

Toutefois, au cours de la même période, on enregistrait des retours dans les zones d'origine. Ainsi, entre le 1^{er} avril 2011 et le 30 septembre 2012, ce sont 972 082 personnes déplacées à l'intérieur de la RDC qui sont retournées dans leurs zones d'origine : 340 684 au Nord-Kivu, 281 320 au Sud-Kivu, 180 144 en Équateur, 79 709 dans la Province Orientale, et 24 365 au Katanga.

Les différents conflits armés (locaux et nationaux) ont également contraint de nombreux Congolais à trouver refuge dans les pays voisins (estimés à environ 450 000 en 2013). Mais on observe également des réfugiés étrangers sur le sol congolais, dont le nombre était estimé à 183 675 en juillet 2013. La grande majorité d'entre eux sont d'origine rwandaise (69 %) ou centrafricaine (22 %). Mais on trouve également des Burundais (5 %) et, dans de faibles proportions, des réfugiés provenant du Congo-Brazzaville, du Soudan, ou encore de l'Angola (3 %). Parmi ces 183 675 réfugiés, 55 % sont des enfants de 0 à 17 ans (101 591) dont la moitié est constituée de filles⁸.

Les provinces qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés sont le Nord-Kivu (105 962 réfugiés), suivi, loin derrière, de l'Équateur (34 282), du Sud-Kivu (27 954) et de l'Orientale (11 633 réfugiés). Une synthèse des différents mouvements est proposée en annexe (voir carte A1.1 en annexe), à partir de la carte produite par le HCR le 30 septembre 2012.

Ces nombreuses exactions commises à l'encontre des populations civiles et ces multiples déplacements de population ont affecté, et continue d'affecter, de manière directe élèves et enseignants, fragilisant le contexte dans lequel s'inscrit la scolarisation des enfants dans ces zones.

... Assortis de conflits locaux non armés

D'autres types de conflits, autres qu'armés, sont également recensés. Ils sont liés à l'accès aux ressources naturelles, au pouvoir politique ou traditionnel, ou encore aux conflits ethniques. Le tableau 1.2 ci-dessous offre la répartition des conflits par type et par province telle qu'enregistrée par la MONUSCO en 2012. On y observe un nombre particulièrement élevé de conflits locaux dans les provinces du Bandundu et de l'Équateur, qui à elles deux enregistrent près de 40 % des conflits locaux recensés, suivies ensuite du Katanga (14 %) et du Kasaï Occidental (12,5 %). Les provinces où ces conflits sont relativement peu nombreux sont le Nord-Kivu, le Maniema et le Bas-Congo (2 %). Dans la grande majorité des cas, ces conflits sont liés aux problèmes fonciers (39 % des cas) et au contrôle du pouvoir coutumier (37,5 % des cas).

⁸ HCR juillet 2013 monitoring.

Tableau 1.2 : Conflits locaux par type et par province, 2012 (nb. et %)

| | Foyer de conflits | Fonciers internes | Contrôle pouvoir coutumier | Rivalités ethno-politiques | Contrôle des ressources naturelles | Politico-administratifs | Total conflits | % |
|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------|----------------|--------|
| Bandundu | 179 | 50 | 173 | 10 | 4 | 12 | 249 | 19,9 % |
| Bas-Congo | 26 | 12 | 11 | 1 | 1 | 0 | 25 | 2,0 % |
| Équateur | 228 | 79 | 101 | 14 | 28 | 11 | 233 | 18,6 % |
| Kasaï Occidental | 149 | 80 | 55 | 6 | 4 | 11 | 156 | 12,5 % |
| Kasaï Oriental | 94 | 56 | 37 | 4 | 18 | 1 | 116 | 9,3 % |
| Katanga | 157 | 102 | 34 | 13 | 23 | 3 | 175 | 14,0 % |
| Maniema | 30 | 11 | 19 | 1 | 7 | 4 | 42 | 3,4 % |
| Nord-Kivu | 63 | 22 | 0 | 17 | 2 | 4 | 45 | 3,6 % |
| Province Orientale | 113 | 47 | 12 | 20 | 21 | 14 | 114 | 9,1 % |
| Sud-Kivu | 155 | 26 | 28 | 9 | 7 | 27 | 97 | 7,7 % |
| Total | 1 194 | 485 | 470 | 95 | 115 | 87 | 1 252 | 100 % |
| % | | 38,7 % | 37,5 % | 7,6 % | 9,2 % | 6,9 % | 100 % | |

Source : MONUSCO monitoring, 2012.

Une insécurité alimentaire toujours aussi prégnante et en recrudescence

Le pays est également frappé par des problèmes d'insécurité alimentaire chronique⁹, qui se sont par ailleurs amplifiés depuis 2011. Il ressort des analyses d'IPC réalisées en décembre 2012 que 6,4 millions, soit près de 10 % de la population, sont en crise alimentaire aiguë. Quatre situations particulières expliquent cette situation inquiétante :

- i) les zones affectées par la résurgence des conflits armés et d'autres types de violences à l'Est du pays (Nord et Sud-Kivu, Province Orientale) et au centre de la province du Katanga ;
- ii) la problématique des expulsés d'Angola, des rapatriés congolais et des réfugiés centrafricains à l'Ouest (provinces de l'Équateur et du Kasaï Occidental) ;
- iii) les zones enclavées du Centre et de l'Ouest du pays confrontées à une pauvreté chronique et à des taux de malnutrition et de mortalité des enfants supérieurs aux seuils d'intervention d'urgence (Bandundu et Kasaï Oriental) ;
- iv) et l'ensemble du pays qui demeure en insécurité alimentaire chronique liée principalement à la pauvreté, à la précarité de la situation économique et au manque d'infrastructures adéquates. Cela, nous le verrons plus loin, affecte fortement et de manière négative le statut nutritionnel des enfants.

⁹Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale(2012) donne la définition suivante de la sécurité alimentaire : « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. »

Un contexte démographique encore marqué par une forte pression démographique

... Maintenant la pression sur le système éducatif dans les années à venir¹⁰

Entre 1960 et 2012, la population de la RDC a été multipliée par 4,3, passant de 15 millions d'habitants à 65,8 millions, correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 2,8 % sur la période¹¹. Si la période 2005-2012 a connu une accélération de la croissance démographique par rapport à la décade précédente¹², les projections à venir, sur la base d'une hypothèse de fécondité médiane, laissent présager d'une légère baisse du taux de croissance de la population pour la période 2012-2025, à 2,6 %, induisant une pression démographique relativement moins forte sur le système éducatif dans les années à venir, même si elle reste soutenue. Dans le cadre d'une hypothèse de fécondité élevée¹³, les projections font état d'une population qui augmenterait à un rythme annuel de 2,9 %, pour atteindre 95 millions d'habitants en 2025 (voir tableau A1.1 en annexe).

Tableau 1.3 : Évolution de la population, estimations, 1960-2025 (nb. et %)

| | 1960 | 1984 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2012 | 2015 | 2020 | 2025 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Population (milliers) | 15 248 | 29 244 | 34 911 | 42 013 | 46 949 | 54 028 | 62 191 | 65 705 | 71 246 | 81 252 | 92 117 |
| Taux de croissance moyen annuel | 2,8 % | 3,3 % | | 2,5 % | | 2,8 % | | 2,6 % | | | |

Source : population des Nations unies, révision 2012. Variante de fécondité médiane à partir de 2011. Calculs des auteurs.

Une densité de la population très variable d'une province à l'autre

Avec une densité moyenne de 28 habitants par km², la RDC présente une densité relativement faible. Toutefois, cette moyenne nationale cache de fortes variations, comme l'illustre la carte 1.1 ci-dessous. Ainsi la densité varie de 758 habitants au km² dans la ville-province de Kinshasa à 14 habitants au km² dans le Maniema et la Province Orientale. Ces forts écarts ont une incidence directe sur les modes d'organisations scolaires et leurs coûts¹⁴.

¹⁰ Les deux principales sources de population en notre possession, à savoir les projections issues du dernier recensement de la population de 1984 produites par l'Institut national de la statistique (INS), et celles des Nations unies, offrent des niveaux de populations totale et scolarisable très disparates (avec des niveaux de populations bien plus élevés pour les projections nationales), avec des implications notoires sur les niveaux des indicateurs de scolarisation calculés. Afin de pouvoir trancher entre ces différentes sources, nous avons calculé différents indicateurs de scolarisation sur la base de ces deux sources et comparé les valeurs obtenues avec celles issues des enquêtes ménages (MICS4, 2010 et EADE, 2012). Les résultats des analyses ont montré que c'étaient les populations des Nations unies qui offraient les indicateurs les plus proches de ceux des enquêtes ménages. Elles ont donc été retenues dans l'ensemble de nos analyses. Notons qu'un nouveau recensement national est actuellement en cours de préparation par l'INS.

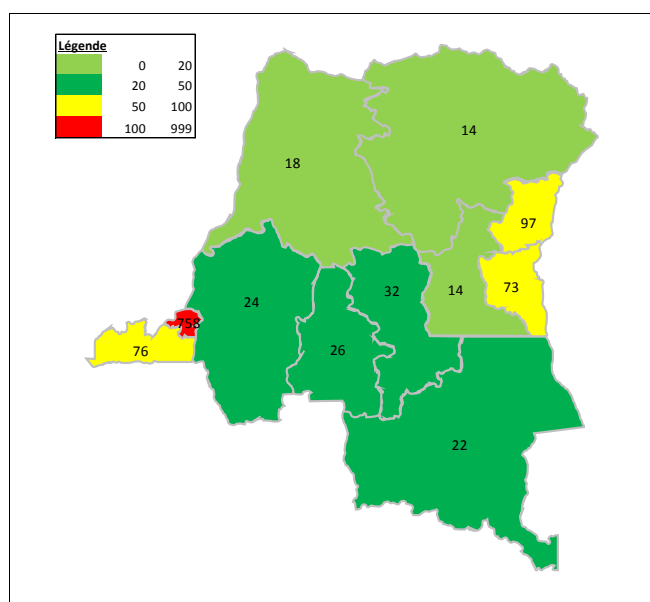
¹¹ En 2012, la population était composée de 50,3% de femmes (population Nations unies).

¹² Une période particulièrement trouble qui comporte la deuxième guerre du Congo (1998-2003) qui engendra de nombreux décès, blessés, déplacements de populations et exactions à l'encontre des populations.

¹³ Cette hypothèse est également valable, à en juger par l'augmentation de la fécondité entre 2010 et 2013 (cf. *infra* section sur la fécondité).

¹⁴ Les zones très peu peuplées sont en général plus difficiles à scolariser, du fait du coût du système pour mettre à disposition salles de classes et enseignants pour de petits groupes de populations, et/ou de la nécessité pour les enfants de parcourir de grandes distances pour accéder à l'école la plus proche. Elles peuvent également nécessiter des approches pédagogiques différentes (par exemple, des classes multi-niveaux/multigrades ou encore lorsque les effectifs sont très limités). Dans le cas de zones très peuplées, le recours à des doubles vacances peut être nécessaire.

Carte 1.1 : Densité de population par province, 2012 (nb. d'hab. au km²)



Source : population des Nations unies, variante médiane, et MICS4 2010 pour la répartition provinciale.

Une population scolarisable en hausse

Afin d'évaluer la demande d'éducation potentielle, il est nécessaire d'analyser l'évolution des populations scolarisables par groupe d'âge. Le tableau 1.4 présente les projections des populations d'enfants de 3-5 ans, 6-11 ans, 12-13 ans et 14-17 ans, correspondant respectivement aux groupes d'âges officiels de fréquentation du préscolaire, du primaire, du cycle d'orientation du secondaire et des humanités.

La population augmente et va augmenter de manière substantielle pour l'ensemble des groupes d'âge considérés, mais à un rythme moins rapide que par le passé¹⁵ : le taux de croissance annuel moyen des 3-17 ans va passer de 2,6 % sur la période de 2005-2015 à 2,2 % pour 2015-2025. On observe également des taux de croissance annuels moyens relativement moins élevés parmi les groupes d'âges les plus jeunes : de 1,9 % chez les 3-5 ans à 2,5 % chez les 14-17 ans (voir le tableau A1.2 en annexe pour les détails). Ces observations expliquent la baisse des 3-17 ans dans la population totale, de 40,8 % à 38,9 % entre 2012 et 2025 ; la proportion d'enfants en âge de fréquenter le primaire au sein de la population scolarisable restant la plus forte, à plus de 41 % sur la même période.

La pression démographique qui s'exerce sur le système éducatif reste forte, malgré un léger infléchissement dans les années à venir ; les besoins en écoles, salles de classe, enseignants et intrants pédagogiques sont amenés à croître. Dans l'hypothèse d'un taux de redoublement de 10 % au primaire, l'atteinte de la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2025 impliquerait de scolariser 16,2 millions d'enfants, soit 5,1 millions d'enfants de plus qu'en 2012. Ceci correspond à une croissance de 46 % des capacités actuelles du système scolaire primaire pour maintenir le système dans son état de fonctionnement actuel. Dans le cas d'une hypothèse de fécondité élevée qui se maintiendrait dans les années à venir, ce seraient plus de 17,8 millions d'enfants qu'il faudrait alors scolariser, ce qui nécessiterait une croissance de 61 % des capacités présentes du système pour maintenir le niveau d'accueil actuel dans les années à venir.

¹⁵ Ces estimations sont fondées sur des projections se basant sur une hypothèse de fécondité médiane. Dans le cas d'une hypothèse de fécondité haute, le rythme de croissance à venir augmenterait au lieu de légèrement décroître, impliquant une pression démographique sur le système éducatif encore plus marquée.

Tableau 1.4 : Projections de la population scolarisable, hypothèse de fécondité médiane, 2000-2025 (nb. et %)

| | 2000 | | 2005 | | 2012 | | 2015 | | 2020 | | 2025 | |
|------------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| Population totale (milliers) | 46 949 | | 54 028 | | 65 705 | | 71 246 | | 81 252 | | 92 117 | |
| 3-5 ans | 4 848 | 10,3 | 5 445 | 10,1 | 6 494 | 9,9 | 6 872 | 9,6 | 7 583 | 9,3 | 8 302 | 9,0 |
| 6-11 ans | 8 048 | 17,1 | 9 248 | 17,1 | 11 121 | 16,9 | 11 928 | 16,7 | 13 330 | 16,4 | 14 776 | 16,0 |
| 12-13 ans | 2 288 | 4,9 | 2 718 | 5,0 | 3 260 | 5,0 | 3 544 | 5,0 | 4 008 | 4,9 | 4 470 | 4,9 |
| 14-17 ans | 4 099 | 8,7 | 4 822 | 8,9 | 5 955 | 9,1 | 6 458 | 9,1 | 7 365 | 9,1 | 8 291 | 9,0 |
| Sous-total | 19 283 | 41,1 | 22 233 | 41,2 | 26 830 | 40,8 | 28 801 | 40,4 | 32 285 | 39,7 | 35 839 | 38,9 |

Source : population des Nations unies, révision 2012. Calculs des auteurs.

Comparé à d'autres pays, le poids de la population scolarisable (des 3-17 ans) est relativement plus fort en RDC (40,8 %) que dans les pays comparateurs (40,2 %) ou encore d'Afrique subsaharienne (ASS) (39,5 %), soulignant une pression démographique s'exerçant sur le système éducatif légèrement plus soutenue en RDC que dans les autres pays de la région.

Un contexte social globalement peu favorable à la demande scolaire

L'objectif ici est de présenter quelques indicateurs sociaux clés qui rendent compte du contexte social du pays, de son évolution, et de situer ce contexte dans une perspective comparative régionale, par rapport aux pays africains à faibles revenus (moins de 1 035 USD par habitant) et frontaliers¹⁶. Ces indicateurs, outre le fait d'influer sur les évolutions de la population, notamment scolarisable, ont un impact également sur l'offre et la demande des services éducatifs.

Pauvreté

La pauvreté représente encore un énorme défi pour le pays, avec 63,4 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté en 2012 (Enquête 1-2-3, 2012), bien que des progrès notoires aient toutefois pu être observés depuis 2005, où cette proportion se situait à 71,3 %.

Le niveau de pauvreté reste particulièrement élevé en milieu rural avec 69,1 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté, contre 52,6 % en milieu urbain. Si la pauvreté a reculé dans la plupart des provinces, elle a en revanche progressé dans le Maniema et les deux Kasaï. Avec le Bandundu, et l'Équateur, les deux Kasaï sont les provinces affichant les plus forts niveaux de pauvreté, au-delà de 75 %. Cette situation tranche avec celle observée à Kinshasa, où 31,3 % de la population vit sous le seuil de pauvreté (Enquête 1-2-3, 2012).

Urbanisation

L'urbanisation du pays progresse lentement. Selon la Banque mondiale, la population vivant en zone urbaine était de 27,7 % en 1990, 29,3 % en 2000 et 34,8 % en 2012, correspondant à un accroissement annuel de 1 %. Ce niveau est légèrement en dessous du niveau moyen observé en Afrique subsaharienne (36,8 %), mais au-dessus de la moyenne des pays comparateurs (32,6 %). De plus, Kinshasa avec ses 8,6 millions d'habitants concentre à elle seule plus du tiers de la population urbaine.

Si l'urbanisation, de par la concentration des populations dans un espace délimité, peut être un facteur facilitant l'offre de service éducatif à des coûts moindres, elle peut également être source de fortes pressions, notamment sur l'espace, conduisant à des salles de classe bondées ; l'organisation des transports peut également être plus compliquée. Ceci peut représenter un défi de taille pour les planificateurs de l'éducation.

Alphabétisation des adultes

L'alphabétisation des adultes est une variable importante dans le contexte de la demande scolaire. En effet, les parents alphabétisés ont une propension plus élevée à envoyer leurs enfants à l'école que ceux qui ne le sont

¹⁶ 28 pays répondent à ces critères : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Congo-Brazza, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, RCA, Rwanda, Sierra Léone, Sud Soudan, Tchad, Togo, RU de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

pas. En 2007, 62 % des Congolais de 15 ans et plus étaient alphabétisés (Seurat, 2013 sur la base de l'EDS, 2007)¹⁷, un niveau bien supérieur, de plus de 20 points de pourcentage, à celui des pays comparateurs (47 %) pour lesquels l'information était disponible sur la même période (Seurat, 2013).

Fécondité

Le niveau de fécondité en RDC était estimé à 6,6 enfants par femme en 2013 (EDS 2013), en augmentation par rapport à 2010 où il se situait à 6,3 enfants par femme (MICS4 2010) ; un niveau supérieur au niveau moyen des pays comparateurs et d'Afrique subsaharienne (5,2 enfants par femme)¹⁸. Le profil de fécondité par âge fournit par la MICS4 2010 indique une maternité précoce : près de 28 % des 15-19 ans ont déjà commencé leur vie féconde (ont déjà eu un enfant ou sont enceintes) ; 25 % des jeunes filles de 20-24 ans ont déjà eu un enfant avant leurs 18 ans. Au-delà des problèmes sanitaires qu'encourt la jeune maman, la maternité précoce fragilise la demande scolaire, les jeunes filles enceintes abandonnant de manière définitive l'école.

L'EDS 2013 montre également que le niveau de fécondité en milieu rural est supérieur (7,3 enfants par femme) à celui en milieu urbain (5,4 enfants par femme). C'est également en milieu rural que le pourcentage d'adolescentes ayant déjà commencé leur vie féconde est plus élevé (33,4 % contre 19,8 % en milieu urbain en 2010). De fortes disparités provinciales sont également observées : l'entrée précoce dans la vie féconde est plus marquée dans les provinces du Katanga (44,5 %) et du Maniema (40 %). En revanche, les provinces de Kinshasa et du Bandundu (17 %) enregistrent les plus faibles proportions d'adolescentes ayant déjà commencé leur vie féconde (MICS4, 2010).

Malnutrition

Le statut nutritionnel des enfants est un reflet de leur santé générale et de leur perspective de développement¹⁹. Selon la dernière enquête EDS 2013, 43 % des enfants de moins de 5 ans souffraient d'un retard de croissance²⁰, un taux similaire à celui observé en 2010 (MICS4, 2010)²¹ et légèrement supérieur à celui constaté dans le groupe de pays comparateurs et en Afrique subsaharienne (40 %).

La malnutrition chronique frappe davantage les enfants résidant en milieu rural (46,9 %) qu'en milieu urbain (33,7 %). Elle est également plus prononcée dans les provinces du Sud-Kivu (50,5 %), du Kasai Occidental (53,3 %) et dans le Nord-Kivu où elle atteint le niveau record de 58,3 %. Les enfants de Kinshasa (23,9 %) et du Bandundu (36,6 %) sont en revanche les moins touchés par le retard de croissance (MICS4, 2010).

Mortalité infanto-juvénile

Les indicateurs de mortalité, qu'ils soient liés aux jeunes enfants ou à la maman en couche, sont des éléments essentiels, préjugeant de la qualité des structures sanitaires et des soins d'un pays. Selon les données de l'EDS 2013, la mortalité des enfants de moins de 5 ans était estimée à 104 pour 1 000 naissances vivantes en 2013 en RDC, un taux légèrement au-dessus de celui observé en Afrique subsaharienne (97,6 pour 1 000), ou encore de celui des pays comparateurs (95,7 pour 1 000). La mortalité des jeunes enfants a fortement baissé sur la dernière décennie – elle se situait à 171 pour 1 000 en 2000 – une réduction de 3,8 %, similaire à celle observée dans les autres pays d'Afrique subsaharienne sur la même période.

Paludisme

Le paludisme, par les décès qu'il cause et la détérioration sévère et récurrente de l'état de santé de la population, constitue un enjeu majeur de santé publique. Pour le secteur de l'éducation, il affecte directement autant la population des élèves que celle du corps enseignant (décès, absentéisme). En 2012, l'OMS estimait à 259 pour 1 000 individus l'incidence du paludisme en RDC ; un niveau relativement élevé si l'on en juge le taux moyen estimé de 215 cas pour 1 000 individus enregistrés dans notre échantillon de pays comparateurs et de 192 cas pour 1 000 en Afrique subsaharienne (OMS).

¹⁷ L'EDS offre une appréciation plus juste du niveau d'alphabétisation, se basant sur un test de lecture administré aux personnes enquêtées.

¹⁸ Moyenne calculée sur 22 des 29 pays comparateurs, sur la période 2003-2011, sur la base des EDS.

¹⁹ Le fort lien entre la malnutrition, la déficience en certains micronutriments et le développement des fonctions cognitives de l'enfant est aujourd'hui reconnu, et se traduit plus tard par de mauvais résultats scolaires (Walker *et al.*, 2007). Rappelons aussi que la malnutrition est associée à près d'un tiers des décès des enfants de moins de 5 ans (OMS).

²⁰ Le retard de croissance, qui correspond à une taille trop petite par rapport à l'âge, est la résultante d'un apport insuffisant de nutriments sur une longue période et d'infections à répétition. Il se manifeste généralement avant l'âge de 2ans et ses effets seraient, selon l'OMS, largement irréversibles.

²¹ Ce taux s'établissait à 38,2 % en 2001 (MICS 2001).

VIH/SIDA

Les conséquences socio-économiques et sanitaires du VIH/SIDA sont assez similaires à celles du paludisme. La RDC est toutefois relativement épargnée par ce fléau avec un taux de prévalence parmi les 15-49 ans estimé à 1,1 % en 2012 ; un niveau bien en deçà de celui observé dans le groupe de pays comparateurs (3,9 %) et en ASS (4,7 % en moyenne). Si ce niveau est cependant au-dessus du seuil des 1 %, considéré comme le niveau seuil à partir duquel l'épidémie s'implante et commence à gagner toute la population, il est en baisse par rapport à 2001 où il se situait à 1,5 % (ONUSIDA, 2013).

Avec un taux de 1,1 %, l'impact du VIH/SIDA touche de manière mineure les enseignants. En émettant l'hypothèse que la population enseignante est atteinte par la maladie dans les mêmes proportions que la population générale, 6 350 enseignants du primaire et secondaire seraient infectés par le virus en 2012.

Enfants vulnérables

En 2012, le nombre d'enfants (0-17 ans) orphelins d'un ou deux parents était estimé à 3,6 millions²², soit 10,3 % des enfants de ce groupe d'âge, avec des proportions allant de 7,6 % dans le Bas-Congo à 13,3 % dans la Province Orientale. Ce pourcentage serait en augmentation pour la décennie : le pourcentage d'enfants de moins de 15 ans ayant perdu un ou deux parents étant passé de 6,7 % à 9,3 % entre 2001 et 2010 (MICS, 2001 et 2010). Ces enfants faisant souvent face à une demande d'éducation plus fragile, se traduisant par des opportunités de scolarisation plus limitées, méritent une attention particulière.

Tableau 1.5 : Indicateurs socio-économiques, RDC et pays comparateurs, 2012 ou APP

| | RDC | Pays comparateurs* | ASS |
|---|-------|--------------------|-------|
| Proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté (%) (1) | 63,4 | | |
| Taux d'urbanisation (%) (2) | 34,8 | 32,6 | 36,8 |
| Taux d'alphabétisation des adultes (%) (3) | 67 | 59,6 | -- |
| Indice synthétique de fécondité (Nb. d'enfants par femme) (4) | 6,6 | 5,3 | 5,2 |
| Incidence estimée du paludisme (%) (5) | 259 | 215 | 192 |
| Prévalence du VIH/SIDA dans la population adulte (15 ans et plus) (%) (6) | 1,1 | 3,9 | 4,7 |
| % d'enfants de moins de 5 ans souffrant de retard de croissance (7) | 43 | 40,0 | 40,0 |
| Taux de mortalité infanto-juvénile (‰) (7) | 104 | 95,7 | 97,6 |
| % d'orphelins (0-17 ans) (8) | 15,0 | -- | -- |
| Indice de développement humain (9) | 0,304 | | 0,475 |
| Part des 3-17 ans dans la population totale (%) (10) | 40,8 | 40,2 | 39,5 |

Source : (1) Enquête 1-2-3 2012 ; (2) Enquête 1-2-3 2012 et PNUD ; (3) EDS 2007 et Seurat (2013) ; (4) EDS 2013 et UNPD ; (5) Site web OMS et population des Nations unies révision 2012 ; (6) ONUSIDA (2013) ; (7) EDS 2013, site web Unicef ; (8) MICS4 2010 et Unicef ; (9) PNUD (2013) ; (10) Population des Nations unies, version 2012, hypothèse de fécondité médiane.

* Les moyennes (simples) ont été calculées sur les pays comparateurs pour lesquels les informations étaient disponibles.

²² Il s'agit du taux observé en 2010 (MICS4) appliqué ici sur le nombre d'enfants de 0-17 ans en 2012.

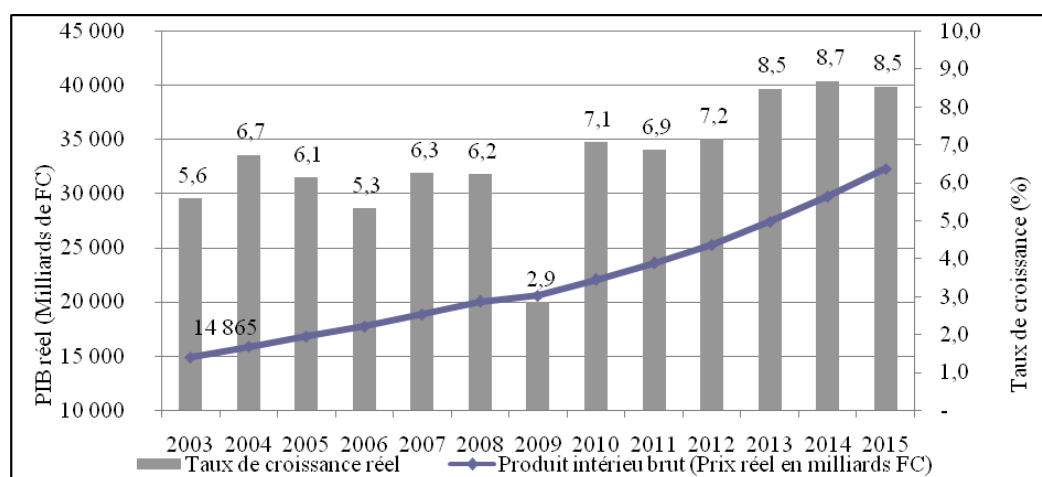
Un contexte macroéconomique encourageant et globalement favorable à l'éducation

Le pays connaît une croissance économique soutenue depuis près de dix ans²³

L'amélioration du climat sécuritaire, suite à la fin de la deuxième guerre en 2003, associée à la mise en place de politiques macroéconomiques saines²⁴, a permis à la RDC d'amorcer sa croissance économique dès le début des années 2000. Ainsi, sur la décennie 2003-2012, le PIB a été multiplié par 7, passant de 3 600 à 25 250 milliards de FC courants, correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 24,1 % (voir tableau A1.3 en annexe).

Cependant, en raison de fortes poussées inflationnistes (de deux chiffres jusqu'à 2011), la croissance réelle du PIB a été plus contenue, progressant de 6,1 % en moyenne par an, un taux supérieur à la moyenne enregistrée au niveau des pays comparateurs (5,1 % en moyenne par an sur la période 2003-2012) et de l'ASS (5,2 %). Si l'on exclut l'année 2009, marquée par une chute de la croissance économique, sous l'effet de la crise économique mondiale et de problèmes sécuritaires domestiques à l'Est, la croissance économique reste toutefois soutenue depuis 2010, à des niveaux avoisinant les 7 %, boostée par la reprise économique mondiale et le dynamisme dans les secteurs des mines, de l'agriculture, du commerce de gros, des transports et communication, ainsi que des bâtiments et travaux publics (ministère du Plan, 2013)²⁵.

Graphique 1.2 : Évolution du PIB réel et du taux de croissance du PIB réel, prix 2012, 2003-2015 (milliards de FC de 2012 et %)



Source : FMI. Estimations à partir de 2012. Calculs des auteurs.

Les projections pour les années à venir laissent également entrevoir des niveaux de croissance à plus de 7 % par an, favorisés par une politique monétaire prudente qui, depuis 2012, aura permis de ramener l'inflation à des niveaux inférieurs à 10 %, de stabiliser le taux de change et d'accroître les réserves de devises étrangères permettant une meilleure prédictibilité²⁶ ; des éléments favorables à la croissance économique. Toutefois, ces projections restent fortement tributaires de la stabilité politique, de la poursuite des réformes structurelles et institutionnelles en cours, et des efforts de consolidation de la paix.

²³ Les données du PIB sont en train de connaître une mutation dans le système de comptabilisation nationale passant du SCN68 à SCN93, avec comme incidence une augmentation de 56 % du PIB. Les données sur le PIB considérées ici sont celles publiées par le FMI dont les valeurs sont très proches de celles de la comptabilité nationale SCN93.

²⁴ La reprise de la collaboration avec les bailleurs de fonds, notamment les institutions de Bretton Woods, a permis la mise en place par le gouvernement de diverses mesures de stabilisation de l'économie dans le cadre notamment du Programme intérimaire renforcé (PIR), de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et de la croissance (FRPC) et de la Facilité élargie des crédits (FEC) (ministère du Plan, 2013).

²⁵ Le léger retrait observé en 2011 est lié notamment au contexte électoral (élection présidentielle de novembre 2011).

²⁶ L'économie de la RDC reste encore fortement dollarisée. À cet égard, le niveau de réserves en devises constitue un élément majeur de stabilité.

Ces évolutions positives ne doivent toutefois pas cacher la grande fragilité de l'économie congolaise, fortement vulnérable aux chocs extérieurs (notamment aux prix mondiaux des produits alimentaires et pétroliers) et très peu diversifiée. La structure de l'économie a ainsi peu changé au cours des vingt dernières années (PEA, 2013). Ainsi, l'économie reste dominée par le secteur primaire qui, en 2012, contribuait à 49 % du PIB, tiré par l'agriculture vivrière et l'industrie extractive²⁷. Le secteur tertiaire contribuait à 35 % du PIB, organisé principalement autour du commerce de gros et de détail (23 %), des transports et télécommunications (6 %), et des services marchands. Quant au secteur secondaire, il restait minoritaire (à 13 %), formé essentiellement du BTP (9 %) et des industries manufacturières (4 %) (ministère du Plan, 2013). Son faible poids dans l'économie est lié à de fortes contraintes structurelles : équipements caducs, accès limité aux nouvelles technologies, concurrence étrangère et problèmes d'électricité criants (PEA, 2013)²⁸.

Par ailleurs, le pays reste marqué par des difficultés structurelles fortes dans le domaine des transports et de l'énergie, sans compter une insécurité persistante dans l'Est du pays, et une gouvernance et transparence qui, malgré des réformes en cours, sont encore à renforcer (Banque mondiale, 2012)²⁹. Le niveau de vie des Congolais, s'il s'est légèrement amélioré, comme l'indique l'augmentation du PIB par habitant qui en termes réels (prix 2012) est passé de 291 630 FC à 384 291 FC entre 2003 et 2012, reste encore d'un niveau très faible, laissant une majorité de la population congolaise dans la pauvreté, voire l'extrême pauvreté³⁰.

Les finances publiques s'améliorent et des marges de manœuvre existent pour accroître les financements publics en faveur de l'éducation³¹

Outre le fait de bénéficier d'une croissance économique soutenue au cours de la décennie, le pays a vu ses ressources internes fortement augmenter. En 2012, le niveau des ressources domestiques en % du PIB se chiffrait à 14 %, un niveau près de trois fois plus élevé que celui enregistré en 2003 (5 %) mais encore en dessous de celui observé en moyenne dans le groupe des pays comparateurs (16 %) et de l'ASS (20 %) (voir graphique A1.1 en annexe). Cette évolution positive résulte des efforts de mobilisation des recettes en lien avec la réforme des finances publiques basée sur la rationalisation de la fiscalité, l'élargissement de la base d'imposition, l'amélioration du recouvrement de l'impôt et l'accroissement des recettes non fiscales tirées de l'exploitation des ressources naturelles du pays (ministère du Plan, 2013).

Le faible niveau d'information des dépenses sur ressources extérieures empêche une analyse fiable des niveaux de financements extérieurs. Cette situation est due, en outre, au déficit du système d'intégration des informations, mais également aux interventions des bailleurs sur des projets non budgétisés, ainsi qu'au non-respect de leurs souscriptions dans le budget de l'État.

Globalement, les recettes de l'État ont fortement augmenté sur la période pour atteindre 4 363 milliards de FC en 2012, soit 17,3 % du PIB contre 7,3 % du PIB en 2003.

²⁷ Cette dernière a particulièrement bénéficié des bons niveaux des prix mondiaux et des investissements importants au cours des dernières années (PEA, 2013).

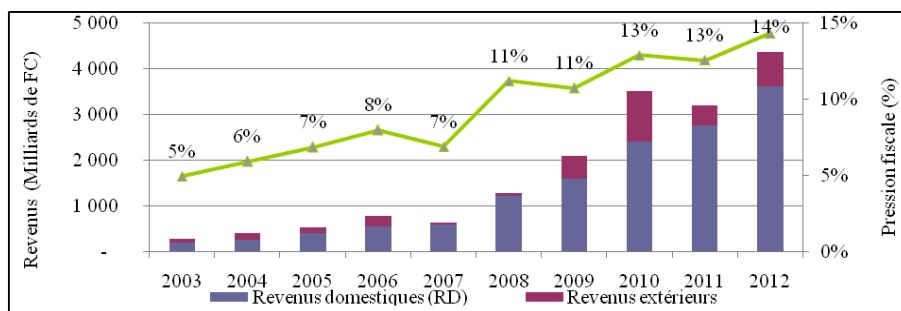
²⁸ Dans le cadre de sa stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, le gouvernement compte s'appuyer sur 5 secteurs en priorité : le commerce, l'agriculture, les mines, les transports, les télécommunications et la construction (DSCR2, 2011).

²⁹ Ceci conduit à un climat des affaires pour les PME des plus précaires : la RDC se classait en 183^e position sur 189 en 2014 dans le rapport de la Banque mondiale *Doing Business*, en recul de deux places par rapport à 2013.

³⁰ Exprimé en dollars américains, le PIB par tête s'établissait à 418 USD en 2012 ; un niveau bien en deçà de celui de 2003 (721 USD au prix 2012) suite à la dépréciation du taux de change et à l'inflation au cours de la décennie. Notons que la croissance économique part d'un niveau très bas.

³¹ L'exécution des dépenses ont bénéficié des trois ressources principales, à savoir : les ressources propres, les ressources PPTe et les ressources extérieures. Les deux premières constituent les ressources internes.

Graphique 1.3 : Évolution des revenus de l'État, par source, et taux de pression fiscale, 2003-2012 (milliards de FC et %)



Source : ministère du Budget. Calculs des auteurs. Tiré du tableau A1.4 en annexe.

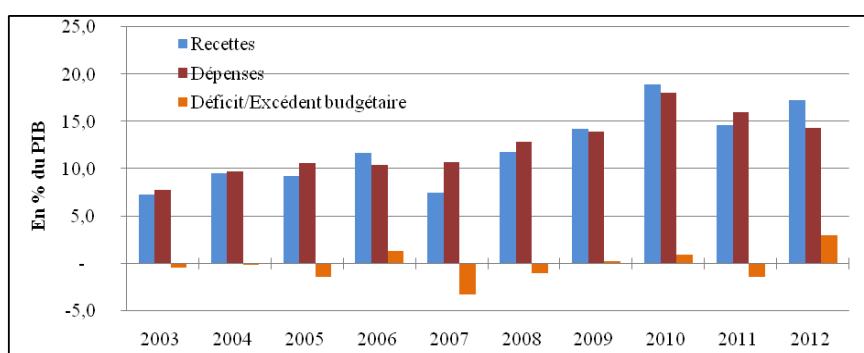
Note : les revenus extérieurs étant mal appréhendés, ces chiffres sont à considérer avec précaution.

Une certaine opacité marque encore aujourd'hui la gestion des finances publiques, bien que le secteur subisse d'importantes réformes³². Ainsi, le Parlement a tendance à systématiquement voter des budgets supérieurs aux recettes disponibles, ne l'autorisant pas à jouer adéquatement son rôle d'allocation des ressources et de surveillance réglementaire³³ (Banque mondiale, 2012). Ainsi, sur la période 2004-2012, le budget voté n'a été exécuté qu'à hauteur de 66 % en moyenne ; en 2012, on constatait 55 % d'exécution.

Sur la décade 2003-2012, les dépenses de l'État ont quasiment doublé pour atteindre 14,3 % du PIB en 2012, en recul par rapport à 2010 où le niveau des dépenses avait atteint un taux record à 18 % du PIB, boosté notamment par les dépenses en capital qui s'octroyaient alors 37 % des dépenses totales contre 19 % en moyenne sur la période, et 15 % en 2012 (voir tableau A1.4 en annexe). Cette évolution reste toutefois en ligne avec la politique actuelle de l'État de mise en œuvre de grands travaux d'investissement. Si le développement des investissements reste fortement tributaire des financements extérieurs – à hauteur de 65 % en moyenne sur la période – un fort recul est observé depuis 2010. En 2012, les financements extérieurs dans les dépenses d'investissement ne représentaient que 43 %, suggérant une baisse de la dépendance extérieure. Pour ce qui est des dépenses courantes, celles-ci ont été largement orientées vers les dépenses de salaires (ministère du Plan, 2013)³⁴.

L'évolution du déficit budgétaire ne montre aucune tendance nette, une année de déficit étant suivie d'une année d'excédent budgétaire. Cependant, dans un contexte de gestion budgétaire prudente, le pays a enregistré en 2012 un excédent budgétaire estimé à 3 % du PIB ; le déficit observé en 2011 (-1,4 %) étant lié à l'organisation des élections présidentielles de novembre 2011.

Graphique 1.4 : Recettes, dépenses et solde budgétaire, 2003-2012 (en % du PIB)



Source : tiré du tableau A1.4 en annexe.

³² Réformes qui visent tant la politique budgétaire, fiscale que douanière. Voir ministère du Plan, 2013, p. 26-30 pour les détails.

³³ Cette surestimation des recettes prévisionnelles autoriserait une allocation des ressources plus généreuse. On note également l'existence de « dépenses urgentes » non plafonnées, opérées par le pouvoir exécutif, et intégrées rétroactivement dans le système de déclaration.

³⁴ Outre le financement des projets d'investissement, les apports extérieurs ont également été exécutés au profit des postes de dépenses courantes (rémunération, fonctionnement).

Sur le plan de la dette, le pays est encore considéré comme comportant un risque important de surendettement, malgré le fait qu'il ait bénéficié en 2010 de l'initiative des pays pauvres à très fort endettement (I-PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale qui a conduit à un effacement de plus de 7 milliards de dollars américains en valeur actualisée net fin décembre 2002 de la dette³⁵ (PEA, 2013). En effet, le pays reste vulnérable à la baisse des exportations et à l'augmentation des coûts d'emprunt (BAD, 2011). Aussi de nouvelles dettes ont été contractées depuis 2010, et le risque encouru est que les revenus générés soient inférieurs au montant du service de la dette (Banque mondiale, 2012). Une gestion prudente de la dette est recommandée pour assurer que la vulnérabilité du pays ne s'accroisse pas.

Les dépenses publiques d'éducation augmentent, même si elles sont encore relativement modestes

On s'intéresse ici aux ressources mises à la disposition du secteur de l'éducation vis-à-vis du PIB et des ressources totales de l'État, en vue d'apprécier le niveau de priorité accordé par le gouvernement au secteur de l'éducation, notamment dans l'arbitrage budgétaire intersectoriel.

Les dépenses publiques d'éducation s'élèvent à un peu plus de 462 milliards de francs congolais en 2012. En valeurs nominales, elles ont été multipliées par 7,6 depuis 2005 (voir tableau A1.5 en annexe). En termes réels, la progression sur la période est beaucoup plus modeste, d'un facteur 2,6. En 2012, les dépenses d'éducation représentaient 1,8 % du PIB, un niveau en augmentation par rapport à 2005 où il se situait à 1,1 % du PIB, mais encore bien en deçà du niveau observé dans le groupe de pays comparateurs, qui en moyenne investissent 3,8 % de leur PIB dans l'éducation (voir graphique A.2 en annexe). Cette faiblesse résulte en partie du faible niveau de mobilisation des ressources internes.

Tableau 1.6 : Évolution des dépenses publiques d'éducation par nature, prix constants 2012, 2002-2012
(en millions de FC constants 2012 et %)

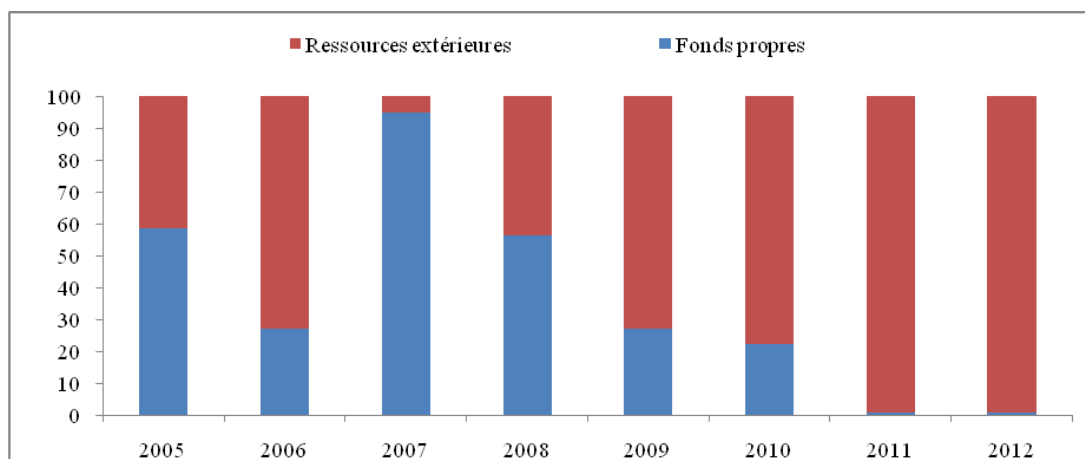
| | 2005 | 2006 | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | Croissance 2005-2012 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| Total des dépenses d'éducation | 180 311 | 222 484 | 346 228 | 342 680 | 462 304 | 462 411 | 14,4 % |
| Dépenses courantes | 160 076 | 219 105 | 342 697 | 309 034 | 426 992 | 460 316 | 16,3 % |
| Dépenses en capital | 20 235 | 3 378 | 3 531 | 33 646 | 35 312 | 2 095 | -27,7 % |
| % PIB | 1,1% | 1,3% | 1,7% | 1,6% | 2,0% | 1,8% | |
| % du total dépenses publiques | 10,1 % | 12,0 % | 13,4 % | 8,6 % | 12,2 % | 12,8 % | |
| Dépenses courantes d'éducation | | | | | | | |
| En % PIB | 1,0% | 1,2% | 1,7% | 1,4% | 1,8% | 1,8% | |
| En % du total des dépenses publiques courantes (hors services de la dette) | 11,6 % | 14,4 % | 15,1 % | 12,6 % | 16,3 % | 15,0 % | |
| Par enfant d'âge scolaire (6-17 ans) (FC, constants 2012) | 9 535 | 12 681 | 18 717 | 16 007 | 21 554 | 22 635 | 13,1 % |

Source : DPSB-ministère du Budget, FMI (pour le PIB) et population des Nations unies, version 2012 variante fécondité médiane. Voir tableau A1.5 en annexe pour plus de détail.

L'essentiel des dépenses est constitué de dépenses courantes, les investissements ne représentant que 6 % des dépenses en moyenne sur 2005-2012. Mais il convient de relativiser ce chiffre qui ne prend pas en considération une grande partie des investissements sur fonds extérieurs réalisés selon des approches échappant au circuit budgétaire public, par exemple dans le cadre d'appuis projets. Ainsi, le volume de ces investissements a connu une évolution assez contrastée depuis 2005, ses meilleurs niveaux intervenant entre 2009 et 2011, avec un pic de 39 milliards de francs congolais en 2009 (au prix 2012). La part des investissements financés sur fonds propres a oscillé entre 22 % (en 2010) et 95 % (en 2007) entre 2005 et 2010 avant de chuter à 1 % en 2011 et en 2012.

³⁵ Soit 82,4 % du stock de la dette (BAD, 2011).

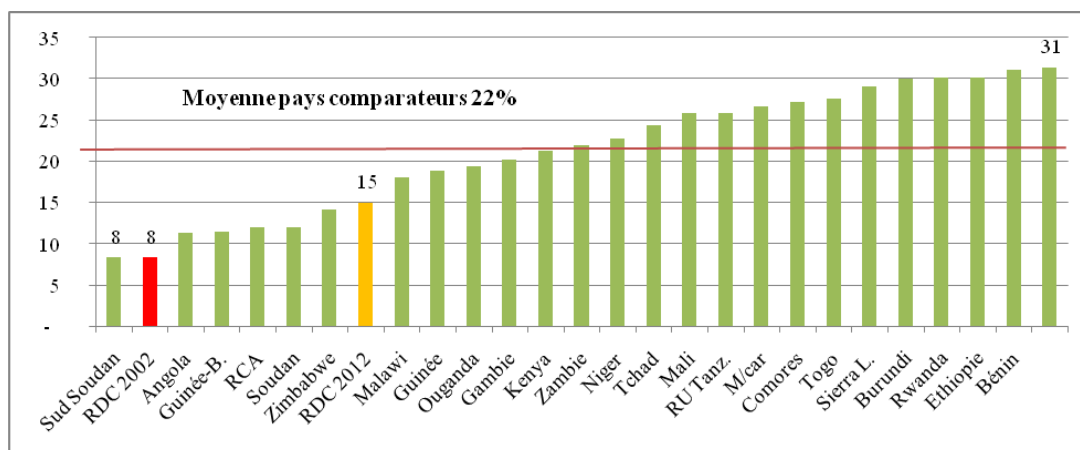
Graphique 1.5 : Dépenses publiques d'investissement d'éducation, par source de financement, 2005-2012 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données brutes de la DPSB-ministère du Budget.

Les dépenses courantes d'éducation ont crû sur la même période à un rythme moyen annuel de 16 %. Si l'on omet l'année 2009, la part des dépenses courantes d'éducation dans les dépenses courantes totales de l'État a progressé de 11,6 % à 16,3 % entre 2005 et 2011, pour légèrement s'infléchir en 2012 à 15 %. Ce niveau reste parmi les plus bas des pays comparateurs, dont la part se situe à 22 % en moyenne, et est inférieur au seuil de 20 % préconisé par l'ancien cadre Fast-Track. Mais rappelons qu'il provient d'un niveau très bas, de 8 % en 2002.

Graphique 1.6 : Part des dépenses publiques courantes allouées à l'éducation, comparaison régionale, 2012 ou APP (%)



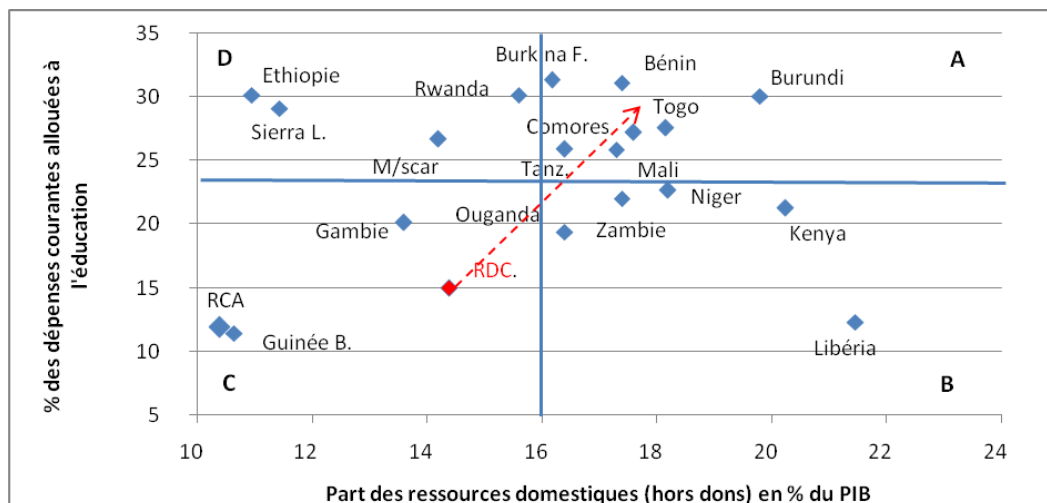
Source : RDC, tableau 1.6. Autres pays : base de données du Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

Une approche alternative à l'analyse de l'effort national envers l'éducation consiste à combiner sur un même graphique la part des ressources domestiques en pourcentage du PIB et la part des dépenses courantes de l'État allouées à l'éducation. Le graphique 1.7 ci-dessous en donne une illustration sur la base des pays comparateurs.

Les pays du cadran A ont des contextes fiscaux relativement bons, et allouent une part relativement importante de leurs ressources à l'éducation. Les pays du groupe D présentent, de leur côté, des contextes fiscaux plus difficiles (avec des niveaux de pression fiscale en deçà de la moyenne de l'échantillon), mais dévoue une part relativement plus importante de leurs budgets à l'éducation. Ces pays font montre d'une priorité manifeste pour l'éducation. Ceci n'est en revanche pas le cas des pays du cadran B, qui, malgré des bons niveaux de mobilisation de ressources domestiques, investissent relativement peu dans l'éducation. La RDC se situe, pour sa part, parmi les pays du cadran C qui se caractérisent par des arbitrages intersectoriels non

favorables à l'éducation, une situation rendue plus difficile par des niveaux de mobilisation de ressources internes encore limitée. En RDC, comme dans les pays du cadran C, les efforts doivent être poursuivis pour assurer un financement adéquat du système éducatif et son expansion à venir ; des marges de manœuvre existent toutefois.

Graphique 1.7 : Part des ressources domestiques dans le PIB et part du budget courant allouée à l'éducation, pays comparateurs, 2012 ou APP (%)



Source : RDC, tableau 1.6 et graphique 1.3. Autres pays : base de données du Pôle de Dakar-IPE-Unesco.
Note : les deux axes représentent la moyenne des pays comparateurs.

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

Contexte politique et humanitaire

- *Le pays connaît une stabilité politique depuis 2006, mais continue à faire face à une crise humanitaire complexe et multifactorielle*, sous l'effet notamment d'affrontements répétés et de nombreuses violations des droits de l'homme, en particulier dans l'Est du pays. Cette situation a également induit un grand nombre de déplacements de population (estimée à 2,4 millions fin 2012) avec les effets potentiellement néfastes sur la scolarisation des enfants dans de nombreuses régions du pays.

- *À cela s'ajoutent d'autres types de conflits, liés à l'accès aux ressources naturelles, au pouvoir politique ou traditionnel ou encore aux conflits ethniques*, potentiellement déstabilisateurs pour le système éducatif. On constate également *des problèmes de sécurité alimentaire chronique* qui se sont, par ailleurs, amplifiés depuis 2011. Fin 2012, on estimait à 6,4 millions (10 % de la population) le nombre d'individus en crise alimentaire aiguë. Cette situation affecte directement, et ce de manière négative et forte, la quantité et la qualité de l'alimentation des enfants ainsi que leur développement.

Contexte démographique et social

- *La pression démographique va continuer à peser sur le système éducatif*. Le nombre d'enfants scolarisables va augmenter pour tous les groupes d'âge ; ainsi sur la période 2012-2025, le nombre d'enfants en âge de fréquenter le primaire (les 6-11 ans) devrait passer de 11,1 millions à 14,8 millions, et pour ceux en âge de fréquenter le secondaire, de 9,2 millions à 12,8 millions. Compte tenu du fort niveau de redoublement, l'atteinte de l'objectif d'éducation pour tous d'ici 2025 devrait conduire à une augmentation de la capacité actuelle du système éducatif primaire de 46 %.

- *Les indicateurs sociaux, notamment sanitaires, restent bas, et globalement peu favorables à la demande scolaire*. La pauvreté représente encore un énorme défi pour le pays, avec 63,4 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté en 2012. La mortalité infanto-juvénile se situe à 104 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2013, un taux en baisse par rapport à 2000 où il se situait à 171 décès pour 1 000 naissances vivantes, mais encore supérieur à celui observé sur le plan régional. La malnutrition chronique reste également forte avec

43 % des enfants de moins de 5 ans souffrant d'un retard de croissance en 2013 – une proportion d'ailleurs en hausse par rapport à 2001. Le paludisme continue à poser un sérieux problème de santé publique, avec 259 cas estimés pour 100 000 habitants enregistrés en 2012, un taux supérieur à celui enregistré dans le groupe de pays comparateurs (215 cas) et en Afrique subsaharienne (192 cas). Les jeunes filles sont nombreuses à entrer de manière précoce dans la vie féconde : elles sont 28 % parmi les 15-19 ans à l'avoir déjà débutée.

- *Le VIH/SIDA a un impact mineur sur le système éducatif*, avec un taux de prévalence de la maladie en baisse à 1,1 % en 2012. L'impact sur le corps enseignant du primaire et du secondaire est de ce fait modeste : 6 350 enseignants seraient ainsi infectés sur les 577 000 enseignants du primaire et secondaire que compte le pays en 2012.

- *Le pays contient un nombre important d'enfants orphelins*, estimé à plus de 3,6 millions en 2012 (10,7 % des moins de 18 ans). Il sera important de surveiller la scolarisation de ces enfants, ces derniers faisant souvent face à une demande d'éducation plus fragile, se traduisant par des opportunités de scolarisation plus limitées.

Contexte macroéconomique

- *La RDC a enregistré une croissance économique relativement forte au cours des dernières années, favorisée par une politique monétaire prudente, et ce malgré un environnement économique mondial fragile* : depuis 2003, le PIB réel a crû en moyenne de 6,1 % par an, passant de 14,9 milliards de FC à 25,2 milliards de FC (en prix constants 2012). Cette forte croissance a permis aux populations de voir leur niveau de vie s'améliorer : le PIB par tête a crû sur la période 2003-2012 à un taux annuel moyen de 3,1 %, pour atteindre 384 000 FC en 2012.

- *Le pays a vu également ses ressources internes fortement augmenter sur la période*. En 2012, le niveau des ressources domestiques en pourcentage du PIB se chiffrait à 12,3 %, un niveau près de trois fois plus élevé que celui enregistré en 2003 (4,3 %), mais cependant encore en dessous du niveau moyen observé dans les pays comparateurs (16,3 %). Les projections à venir laissent entrevoir des évolutions positives tant pour la croissance du PIB que pour les ressources domestiques.

- *Le pays reste cependant marqué par de fortes difficultés structurelles*, notamment dans le domaine des transports et de l'énergie, qui associées à l'insécurité persistante dans l'Est du pays, et une gouvernance et transparence - qui malgré des réformes en cours doivent encore se renforcer - pénalisent le plein développement économique et industriel du pays. L'économie a aussi du mal à se diversifier, étant encore dominée par le secteur primaire qui contribue à hauteur de 49 % du PIB.

- *Les dépenses d'éducation ont plus que doublé en terme réel entre 2005 et 2012 mais restent à un niveau en deçà des niveaux observés dans la région*, atteignant 13 % du budget en 2012 ou encore 1,8 % du PIB ; un pourcentage relativement faible par rapport au niveau moyen observé parmi les pays comparateurs à 3,8 % en raison du faible niveau de pression fiscale. Le niveau des dépenses courantes allouées à l'éducation se situait à 15 %, en dessous des 22 % enregistrés par les pays comparateurs (et les 20 % de l'ancien cadre Fast-Track). Les investissements sur fonds propres sont quasiment inexistantes et on note une très faible visibilité générale sur les investissements réalisés par les partenaires au développement.

- *Les efforts en matière de financements publics de l'éducation doivent être poursuivis* pour s'assurer qu'ils soutiennent de manière adéquate le développement du système éducatif dans les années à venir ; et les marges de manœuvre sont réelles.

CHAPITRE 2

Analyse des scolarisations

L'objectif de ce chapitre est de rendre compte des dynamiques de scolarisation afin de mesurer les progrès accomplis pour chaque niveau d'enseignement en terme de couverture, mais aussi d'évaluer l'ampleur des défis restants liés aux objectifs fixés par le gouvernement et dans le cadre d'engagements internationaux, notamment la scolarisation primaire universelle et la réduction des disparités. Notons cependant que seules les disparités entre provinces seront abordées dans ce chapitre, celles relatives aux autres dimensions (i.e., genre, localisation urbain/rural, niveau de richesse du ménage) seront exposées dans le chapitre 6.

Ce chapitre propose donc, après un bref rappel de la structuration du système éducatif congolais, d'aborder successivement l'évolution des effectifs et de la couverture globale pour chaque niveau d'enseignement, pour poursuivre par l'analyse des carrières scolaires et de l'efficacité interne, puis d'étudier brièvement la situation des enfants non scolarisés ou déscolarisés.

Préambule : description du système éducatif congolais

La figure 2.1 présente la structuration actuelle du système éducatif congolais. Trois ministères œuvrent dans le domaine : le ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel (MEPSP), le ministère de l'Enseignement supérieur (MESU) et le ministère de l'Action sociale (MAS).

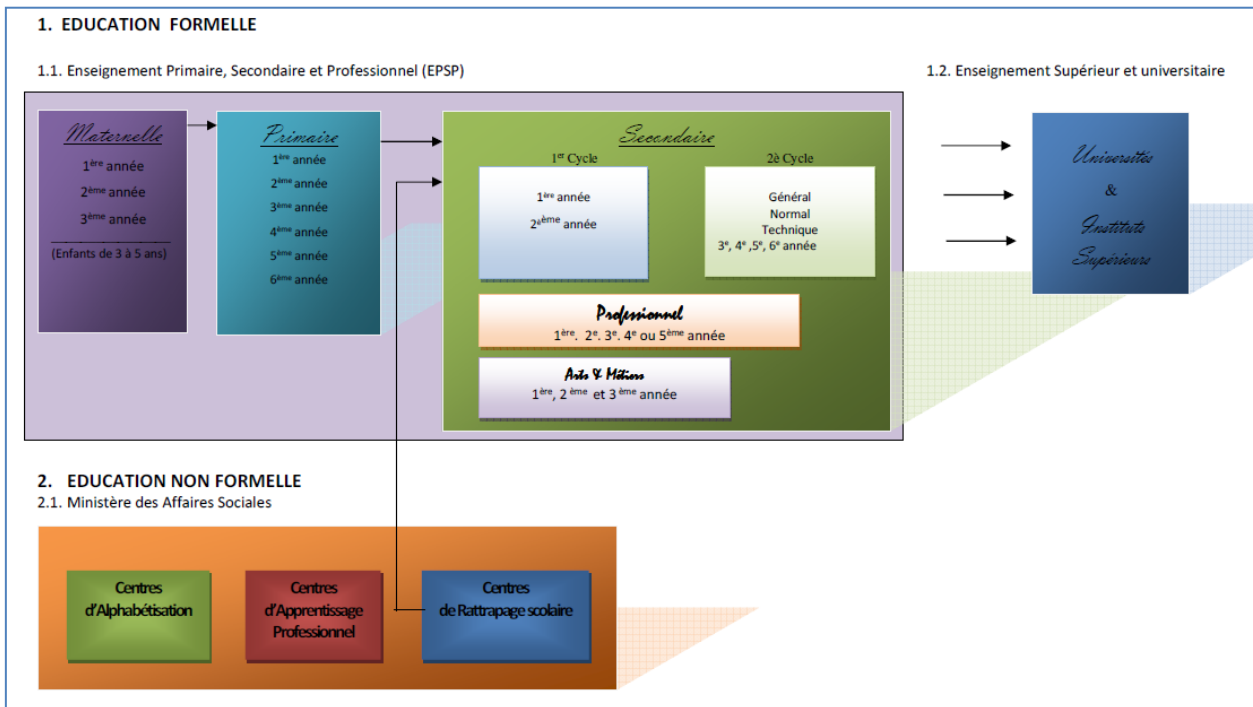
L'enseignement primaire, secondaire et professionnel (EPSP) est organisé autour d'établissements publics confessionnels conventionnés, des établissements publics non conventionnés ainsi que des établissements privés. Il comprend trois niveaux :

- l'enseignement maternel, ou pré-primaire, non obligatoire, qui accueille les enfants de 3-5 ans et est organisé sur une durée de trois ans ;
- le niveau primaire, obligatoire, organisé sur une durée de six années, réparties en trois degrés : élémentaire, moyen et terminal. En théorie, sont admis en première année primaire les enfants qui ont 6 ans révolus ;
- le niveau secondaire qui comprend :
 - un cycle long (humanités) ouvrant la voie aux études universitaires, d'une durée de six années. Il propose, à partir de la troisième année, trois types d'enseignement : enseignement général, enseignement normal et éducation physique, et enseignement technique où sont organisées les sections industrielles, commerciales et sociales,
 - trois cycles courts ouvrant la voie à des spécialisations professionnelles : le cycle de spécialisation professionnelle d'une durée d'un ou deux ans, le cycle d'arts et métiers d'une durée d'un à trois ans et le cycle professionnel d'une durée de quatre à cinq ans.

L'enseignement supérieur dispose d'une structure d'offre publique et privée composée d'universités, dont la finalité est la formation de chercheurs, d'instituts supérieurs techniques, formant des cadres destinés aux domaines professionnels techniques, et d'instituts supérieurs pédagogiques qui préparent les enseignants pour l'enseignement secondaire.

Enfin la promotion de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle, sous la tutelle du ministère de l'Action sociale, vise à faciliter l'intégration dans l'enseignement formel des enfants non scolarisés ou déscolarisés ainsi que l'alphabétisation des adolescents et adultes qui ne peuvent plus intégrer l'enseignement formel. Ce secteur développe plusieurs programmes : rattrapage scolaire, alphabétisation traditionnelle, fonctionnelle et/ou scolarisante, apprentissage et formation professionnelle, et apprentissage tout au long de la vie. Sa structure d'offre est composée de centres de rattrapage scolaire, centres d'alphabétisation et centres de formation professionnelle.

Figure 2.1 : Organisation du système éducatif congolais, 2012



Source : tableau de bord 2011/2012 de l'EPSP.

Le MEPSP opère de manière déconcentrée, au niveau des 11 provinces administratives et des 30 provinces éducationnelles (PROVED), elles-mêmes divisées en sous-divisions, au niveau district. Le réseau religieux est également structuré de cette manière, avec des représentations au niveau provincial et district. Cette structure duale reflète une tradition éducative fortement ancrée dans le pays d'une gestion du système éducatif partagée entre l'État et les réseaux religieux³⁶ ; une spécificité propre à la RDC. Ceci étant, les religieux maintiennent une mainmise sur la gestion quotidienne de leurs établissements.

Évolution des effectifs scolarisés et de la capacité d'accueil du système

Les effectifs scolarisés ont augmenté à tous les niveaux d'enseignement

Le tableau 2.1 présente l'évolution des effectifs par niveau et type de structure pour la période 2001/02-20011/12, et le tableau 2.2 offre une image détaillée de la répartition des effectifs par niveau et régime de gestion pour l'année 2011/12. Il est à noter que l'enseignement public comprend ici, conformément à la nomenclature nationale, les écoles confessionnelles conventionnées.

³⁶ Formalisé par la Convention de 1977. On distingue ainsi les « écoles conventionnées » mandatées par les réseaux religieux des « écoles non conventionnées » directement gérées par l'État.

Tableau 2.1 : Évolution des effectifs scolarisés aux différents niveaux³⁷, 2001/02-2011/12 (nb. et %)

| | 2001/02 | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | 2010/11 | 2011/12 | TAAM* |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------|
| Maternel | | 166 457 | 200 364 | 212 868 | 224 052 | 244 668 | 274 189 | 10,5 % |
| Public | 9 278 | 54 222 | 79 376 | 87 042 | 93 349 | 106 224 | 132 534 | 19,6 % |
| Privé | | 112 235 | 120 988 | 125 826 | 130 702 | 138 445 | 141 655 | 4,8 % |
| % privé | | 67 % | 60 % | 59 % | 58 % | 57 % | 52 % | |
| Primaire | 5 470 977 | 8 581 798 | 9 920 286 | 9 337 339 | 10 996 798 | 11 047 671 | 11 949 784 | 6,8 % |
| Public | 4 864 740 | 7 657 859 | 8 952 393 | 8 303 371 | 9 707 143 | 9 752 249 | 10 670 972 | 6,9 % |
| Privé | 606 237 | 923 939 | 967 893 | 1 033 968 | 1 289 655 | 1 295 422 | 1 278 812 | 6,7 % |
| % privé | 11 % | 11 % | 10 % | 11 % | 12 % | 12 % | 11 % | |
| Secondaire | 1 615 414 | 2 740 608 | 3 090 940 | 3 142 072 | 3 502 991 | 3 778 921 | 3 873 380 | 7,2 % |
| Public | 1 399 283 | 2 325 107 | 2 628 999 | 2 687 476 | 2 929 978 | 3 175 796 | 3 290 896 | 7,2 % |
| Privé | 216 131 | 415 502 | 461 942 | 454 596 | 573 013 | 603 125 | 582 484 | 7,0 % |
| % privé | 13 % | 15 % | 15 % | 14 % | 16 % | 16 % | 15 % | |
| 1^{er} cycle | | 1 288 107 | 1 408 609 | 1 401 653 | 1 541 560 | 1 664 752 | 1 693 687 | 5,6 % |
| Public | | 1 130 132 | 1 245 500 | 1 242 082 | 1 330 486 | 1 433 854 | 1 472 145 | 5,4 % |
| Privé | | 157 974 | 163 109 | 159 571 | 211 074 | 230 897 | 221 542 | 7,0 % |
| % privé | | 12 % | 12 % | 11 % | 13,7 % | 13,9 % | 13,1 % | |
| ESG | | 479 044 | 515 226 | 566 331 | 579 677 | 579 316 | 744 370 | 9,2 % |
| Public | | 393 853 | 422 814 | 458 096 | 460 780 | 474 210 | 632 804 | 9,9 % |
| Privé | | 85 191 | 92 412 | 108 235 | 118 897 | 105 106 | 111 566 | 5,5 % |
| % privé | | 18 % | 18 % | 19 % | 21 % | 18 % | 15 % | |
| Normal | | 470 076 | 587 078 | 595 633 | 711 298 | 814 473 | 731 719 | 9,3 % |
| Public | | 421 227 | 523 037 | 537 535 | 630 068 | 718 830 | 637 438 | 8,6 % |
| Privé | | 48 849 | 64 041 | 58 098 | 81 230 | 95 644 | 94 281 | 14,1 % |
| % privé | | 10 % | 11 % | 10 % | 11 % | 12 % | 13 % | |
| Technique | | 456 516 | 521 639 | 527 648 | 623 363 | 674 902 | 651 777 | 7,4 % |
| Public | | 344 527 | 391 174 | 409 031 | 473 695 | 512 471 | 505 792 | 8,0 % |
| Privé | | 111 988 | 130 466 | 118 617 | 149 668 | 162 431 | 145 985 | 5,4 % |
| % privé | | 25 % | 25 % | 22 % | 24 % | 24 % | 22 % | |
| FP/AM | | 46 866 | 58 388 | 50 807 | 47 093 | 45 479 | 51 827 | 2,0 % |
| Public | | 35 367 | 46 474 | 40 732 | 34 948 | 36 432 | 42 717 | 3,8 % |
| Privé | | 11 499 | 11 914 | 10 075 | 12 145 | 9 047 | 9 110 | -4,6 % |
| % privé | | 25 % | 20 % | 20 % | 26 % | 20 % | 18 % | |
| Supérieur | 200 000 | 239 914 | 308 739 | 379 867 | 338 389 | 487 685 | 512 322 | 16,4 % |
| Public | 170 000 | 182 801 | 240 706 | 294 056 | 254 949 | 362 731 | 376 005 | 15,5 % |
| Privé | 30 000 | 57 113 | 68 033 | 85 811 | 83 440 | 124 954 | 136 317 | 19,0 % |
| % privé | 15 % | 24 % | 22 % | 23 % | 25 % | 26 % | 27 % | |
| Non formel | | 223 003 | 213 097 | 187 934 | 223 679 | 202 643 | 296 040 | 5,8 % |
| Public | | 89 696 | 77 138 | 94 198 | 110 861 | 105 057 | 137 755 | 9,0 % |
| Privé | | 133 307 | 135 959 | 93 736 | 112 818 | 97 586 | 158 285 | 3,5 % |
| % privé | | 60 % | 64 % | 50 % | 50 % | 48 % | 53 % | |

Source : EPSP : données du SIGE pour les années 2006/07 à 2009/10, données du SIGE corrigées pour les années 2010/11 et 2011/12 ; ESU : annuaires statistiques ; enseignement non formel : annuaires statistiques ; RESEN 2005 (Banque mondiale, 2005) pour l'année 2001/02. * Taux d'accroissement annuel moyen sur la période allant de 2006/07 à 2011/12.

³⁷ Les chiffres présentés ici diffèrent sensiblement de ceux répertoriés dans les annuaires statistiques. En effet l'exploitation des bases scolaires 2010/11 et 2011/12 a nécessité des corrections additionnelles ; les différences sur les années précédentes n'ont en revanche pas pu être élucidées.

Tableau 2.2 : Répartition des effectifs par niveau et régime de gestion, 2011/12 (nb. et %)

| Effectif | Maternel | Primaire | Secondaire | 1 ^{er} cycle | Général | Normal | Technique | AM/FP |
|---------------------------|----------------|-------------------|------------------|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Écoles publiques conv. | 94 000 | 8 451 101 | 2 461 475 | 1 118 865 | 481 488 | 458 334 | 369 784 | 33 004 |
| <i>Dont</i> | | | | | | | | |
| Écoles salutistes | 724 | 73 938 | 35 360 | 16 548 | 6 081 | 5 920 | 6 692 | 119 |
| Écoles protestantes | 44 970 | 3 808 815 | 1 213 095 | 534 077 | 243 997 | 248 910 | 172 670 | 13 441 |
| Écoles kimbanguistes | 5 573 | 532 846 | 180 598 | 77 928 | 34 686 | 38 672 | 27 719 | 1 593 |
| Écoles islamiques | 1 835 | 175 591 | 69 033 | 29 816 | 10 444 | 16 733 | 11 543 | 497 |
| Écoles de la Fraternité | 71 | 22 270 | 14 228 | 5 767 | 3 870 | 1 200 | 3 350 | 41 |
| Écoles catholiques | 40 827 | 3 837 641 | 949 161 | 454 729 | 182 410 | 146 899 | 147 810 | 17 313 |
| Écoles non conv. | 33 933 | 2 074 550 | 779 508 | 331 216 | 143 001 | 168 920 | 127 545 | 8 826 |
| Autres écoles publiques * | 4 601 | 145 321 | 49 913 | 22 064 | 8 315 | 10 184 | 8 463 | 887 |
| Écoles privées | 141 655 | 1 278 812 | 582 484 | 221 542 | 111 566 | 94 281 | 145 985 | 9 110 |
| Total | 274 189 | 11 949 784 | 3 873 380 | 1 693 687 | 744 370 | 731 719 | 651 777 | 51 827 |
| Valeurs relatives | | | | | | | | |
| Écoles publiques conv. | 34,3 % | 70,7 % | 63,5 % | 66,1 % | 64,7 % | 62,6 % | 56,7 % | 63,7 % |
| <i>Dont</i> | | | | | | | | |
| Écoles salutistes | 0,3 % | 0,6 % | 0,9 % | 1,0 % | 0,8 % | 0,8 % | 1,0 % | 0,2 % |
| Écoles protestantes | 16,4 % | 31,9 % | 31,3 % | 31,5 % | 32,8 % | 34,0 % | 26,5 % | 25,9 % |
| Écoles kimbanguistes | 2,0 % | 4,5 % | 4,7 % | 4,6 % | 4,7 % | 5,3 % | 4,3 % | 3,1 % |
| Écoles islamiques | 0,7 % | 1,5 % | 1,8 % | 1,8 % | 1,4 % | 2,3 % | 1,8 % | 1,0 % |
| Écoles de la Fraternité | 0,0 % | 0,2 % | 0,4 % | 0,3 % | 0,5 % | 0,2 % | 0,5 % | 0,1 % |
| Écoles catholiques | 14,9 % | 32,1 % | 24,5 % | 26,8 % | 24,5 % | 20,1 % | 22,7 % | 33,4 % |
| Écoles non conv. | 12,4 % | 17,4 % | 20,1 % | 19,6 % | 19,2 % | 23,1 % | 19,6 % | 17,0 % |
| Autres écoles publiques * | 1,7 % | 1,2 % | 1,3 % | 1,3 % | 1,1 % | 1,4 % | 1,3 % | 1,7 % |
| Écoles privées | 51,7 % | 10,7 % | 15,0 % | 13,1 % | 15,0 % | 12,9 % | 22,4 % | 17,6 % |
| Total | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |

Source : données scolaires 2011/12. * Ce sont les écoles dont le statut n'a pas été renseigné.

Enseignement maternel

Les effectifs dans l'enseignement maternel sont passés de 166 457 en 2006/07 à 274 189 en 2011/12, soit une augmentation globale de près de 65 %, représentant 10,5 % en moyenne annuelle, réalisée principalement sous l'impulsion du secteur public (20 % en moyenne annuelle contre 4,8 % pour le privé). En 2011/12, 51,7 % des élèves sont néanmoins accueillis dans des établissements privés et 34,3 % dans les établissements conventionnés, avec une prédominance des écoles protestantes et catholiques (respectivement 16,4 % et 14,9 % des effectifs totaux). Le public non conventionné pèse seulement 12,4 %.

On observe par ailleurs une grande variabilité dans la structuration de l'offre au niveau provincial³⁸: la proportion des effectifs du privé varie ainsi de 2,1 % au Bandundu à 87,3 % à Kinshasa. De même, le poids des écoles catholiques est faible à Kinshasa et au Bas-Congo (comportant respectivement 5,9 % et 7,6 %), mais elles accueillent jusqu'à 35 % des effectifs en Équateur. En revanche, le poids des écoles protestantes est inférieur à 10 % dans les provinces de Kinshasa, du Bas-Congo, du Katanga et du Nord-Kivu, mais elles accueillent plus de 45 % des effectifs dans le Bandundu et le Maniema.

Enseignement primaire

Les effectifs du primaire ont connu une croissance annuelle moyenne de 6,8 % entre 2006/07 et 2011/12, 9,1 % depuis 2001/02. Le nombre d'élèves est ainsi passé de 5 470 977 en 2001/02 à 8 581 798 en 2006-2007 et 11 949 784 en 2011/12, soit une multiplication de près de 2,2 sur la dernière décennie. Les secteurs public et privé montrent un niveau de croissance comparable, la part du secteur privé restant constante sur l'ensemble de la période à 11 %.

En 2011/12, les écoles publiques conventionnées accueillent 70,7 % des élèves, majoritairement dans les établissements catholiques et protestants (32,1 % et 31,9 % de l'effectif total). Les écoles non conventionnées scolarisent 17,4 % de l'effectif. La structuration de l'offre a donc connu peu de changements au cours de la

³⁸ Voir tableau A2.1 en annexe.

période considérée : le poids du privé est resté inchangé et les écoles publiques conventionnées ont marqué un très léger recul au profit des écoles non conventionnées, dont le poids en 2001/02 était de 15,2 %³⁹.

Là encore, d'importantes disparités apparaissent dans la structuration de l'offre d'une province à une autre : la proportion des élèves scolarisés dans les écoles catholiques varie ainsi de 15,3 % à Kinshasa à 47,5 % dans la Province Orientale. De même, les écoles protestantes scolarisent jusqu'à 52,4 % des élèves dans le Sud-Kivu. La part du privé demeure très faible dans le Bandundu (moins de 1 %), le Maniema (1,3 %) et l'Équateur (1,9 %), alors qu'elle est supérieure à 15 % dans le Kasai Oriental et le Katanga, et atteint 54,5 % dans la ville-province de Kinshasa.

Enseignement secondaire

Tous cycles confondus, les effectifs sont passés de 2 740 608 en 2006/07 à 3 873 380 en 2011/12, soit 7,2 % de croissance annuelle moyenne – 10,2 % depuis 2001/02 – identique pour le public et le privé. L'examen par sous-cycle sur la période montre toutefois que :

- l'accroissement a été moins marqué pour le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire (5,6 % en moyenne annuelle), le poids du privé augmentant sensiblement de 12 % à 13 % ;
- l'enseignement secondaire général a connu une évolution plus soutenue (9,2 % en moyenne annuelle), réalisée sous l'impulsion du secteur public, dont les effectifs ont crû annuellement de près de 10 %, là où ceux du privé n'ont augmenté que de 5,5 %, ramenant ainsi le poids des écoles privées de 18 % à 15 % sur la période ;
- l'enseignement normal a également connu une évolution de ses effectifs de 9,3 % en moyenne annuelle, le poids des écoles privées passant en revanche de 10 % à 13 % ;
- les effectifs de l'enseignement technique ont crû de 7,4 % annuellement, le poids du privé diminuant sur la période de 25 % à 22 % ;
- les effectifs des filières courtes – formation professionnelle et arts et métiers – ont connu une évolution plus faible (2 % en moyenne annuelle), marquée par une diminution du nombre d'enfants inscrits dans les écoles privées (-4,6 % en moyenne annuelle). La filière arts et métiers, de dimension modeste, a vu son poids en termes d'effectifs passer d'environ 5 % à 3 % sur l'ensemble de la période considérée.

En 2011/12, les écoles publiques conventionnées accueillent 63,5 % des élèves, une proportion variant de 56,7 % pour l'enseignement technique à 66,1 % pour le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire. Les écoles protestantes et catholiques représentent le poids le plus important, avec respectivement 31,3 % et 24,5 % des effectifs scolarisés. Les écoles non conventionnées scolarisent 20,1 % des élèves, proportion culminant à 23,1 % pour l'enseignement normal. Cette structure est là encore assortie de disparités provinciales importantes (voir tableau A2.1 en annexe).

Enseignement supérieur

De 200 000 étudiants en 2001/02, les effectifs de l'enseignement supérieur sont passés à 239 914 en 2006/07 et à 512 322 en 2011/12, correspondant à un accroissement annuel moyen de 16,4 % depuis 2006/07 et 11 % depuis 2001/02. Cette hausse est légèrement plus marquée au niveau du secteur privé, dont le poids en termes d'effectifs scolarisés est passé de 15 % en 2001/02 à 24 % en 2006/07 et 27 % en 2011/12. Un regard sur l'évolution par type de structure (tableau 2.3) montre une impulsion des universités publiques et privées dont les effectifs ont connu respectivement 19 % et 22 % de croissance annuelle. Les instituts supérieurs pédagogiques publics ont enregistré 18 % de croissance en moyenne annuelle.

Ainsi, en 2011/12, 63,5 % des étudiants sont inscrits dans des filières publiques ; le poids des universités publiques demeure prédominant (35,9 % des effectifs en 2011/12), suivi des instituts supérieurs techniques publics (27,1 %) et des universités privées (15,0 %).

³⁹RESEN 2005.

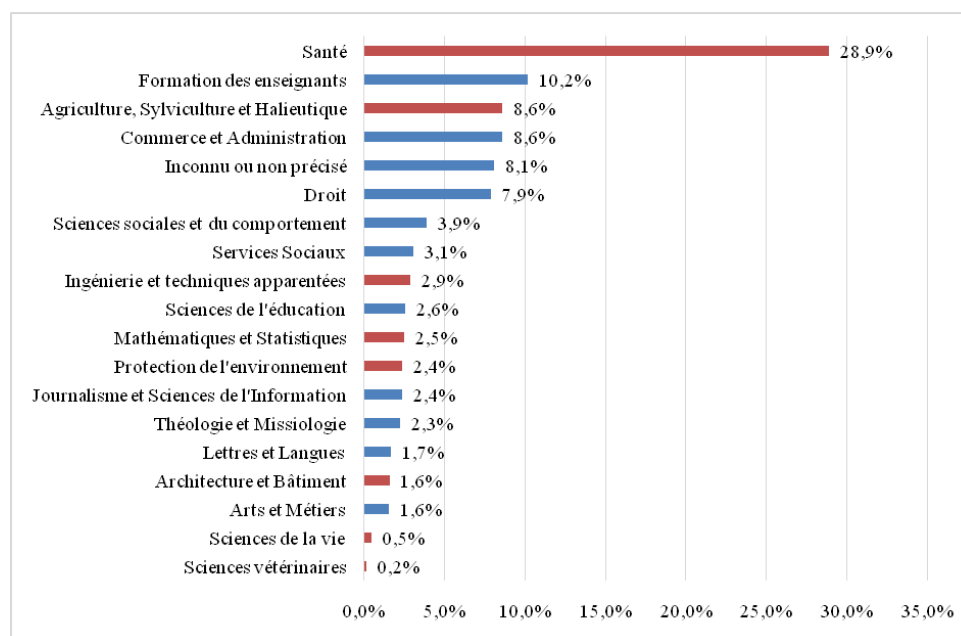
Tableau 2.3 : Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur, par type de structure, 2006/07-2011/12 (nb. et %)

| | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | 2010/11 | 2011/12 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Universités publiques | 77 034 | 113 088 | 119 897 | 109 641 | 163 098 | 183 803 |
| ISP publics | 23 189 | 29 225 | 38 232 | 39 550 | 60 536 | 53 552 |
| IST publics | 82 578 | 98 393 | 135 927 | 105 758 | 139 097 | 138 650 |
| Universités privées | 28 736 | 40 869 | 48 549 | 49 785 | 75 110 | 76 867 |
| ISP privés | - | 836 | 475 | 560 | 867 | 1 424 |
| IST privés | 28 377 | 26 328 | 36 787 | 33 095 | 48 977 | 58 026 |
| Total | 239 914 | 308 739 | 379 867 | 338 389 | 487 685 | 512 322 |
| Universités publiques | 32,1% | 36,6% | 31,6% | 32,4% | 33,4% | 35,9% |
| ISP publics | 9,7% | 9,5% | 10,1% | 11,7% | 12,4% | 10,5% |
| IST publics | 34,4% | 31,9% | 35,8% | 31,3% | 28,5% | 27,1% |
| Universités privées | 12,0% | 13,2% | 12,8% | 14,7% | 15,4% | 15,0% |
| ISP privés | 0,0% | 0,3% | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,3% |
| IST privés | 11,8% | 8,5% | 9,7% | 9,8% | 10,0% | 11,3% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Source : annuaires statistiques du MESU, années 2006/07 à 2011/12.

Un regard sur les filières montre que 47 % des étudiants sont inscrits dans des filières scientifiques et techniques⁴⁰, les autres se répartissent dans des filières de type littéraire et sciences humaines. Le détail est précisé dans le graphique 2.1 et souligne clairement une prédominance de la filière santé, qui accueille près de 29 % des effectifs, suivie de loin par la formation des enseignants (10,2 %).

Graphique 2.1 : Répartition des étudiants de l'enseignement supérieur, par filière, 2011/12 (%)



Source : plan stratégique du MESURS (2013). En rouge : filières scientifiques et techniques ; en bleu : filières littéraires et de sciences humaines.

⁴⁰ Inclus : santé, agriculture, sylviculture et halieutique, ingénierie et techniques apparentées, sciences de l'éducation, mathématiques et statistiques, protection de l'environnement, architecture et bâtiment, sciences de la vie et sciences vétérinaires.

Enseignement non formel

Les effectifs du non formel ont crû de 30 % entre 2006/07 et 2011/12 passant de 223 003 à 296 040, sous l'impulsion du secteur public (9 % en moyenne annuelle). La part des effectifs du privé a marqué un léger recul, passant de 59,8 % à 53,5 %. L'analyse par type d'offre de formation montre clairement une dynamique menée par l'augmentation des effectifs des centres de rattrapage scolaire – 16,4 % en moyenne annuelle – essentiellement du fait du secteur public (25 %). L'effectif des centres d'alphabétisation a, en revanche, stagné, là où la fréquentation des programmes de formation professionnelle non formelle a connu 3 % d'augmentation annuelle seulement.

Tableau 2.4 : Évolution des effectifs de l'enseignement non formel, par type d'offre de formation, 2006/07-2011/12 (nb. et %)

| | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | 2010/11 | 2011/12 | TAAM |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| Centres de rattrapage scolaire | 52 311 | 59 479 | 64 275 | 102 474 | 72 403 | 111 759 | 16,4 % |
| Public | 16 341 | 18 024 | 23 972 | 41 798 | 33 684 | 51 074 | 25,6 % |
| Privé | 35 970 | 41 455 | 40 303 | 60 676 | 38 719 | 60 685 | 11,0 % |
| % privé | 68,8 % | 69,7 % | 62,7 % | 59,2 % | 53,5 % | 54,3 % | |
| Centres d'alphabétisation | 93 735 | 81 038 | 65 175 | 84 598 | 71 011 | 94 685 | 0,2 % |
| Public | 41 916 | 32 280 | 39 022 | 49 586 | 41 469 | 45 275 | 1,6 % |
| Privé | 51 819 | 48 758 | 26 153 | 35 012 | 29 542 | 49 410 | -0,9 % |
| % privé | 55,3 % | 60,2 % | 40,1 % | 41,4 % | 41,6 % | 52,2 % | |
| Centre de FP | 76 957 | 72 580 | 58 484 | 36 607 | 59 229 | 89 596 | 3,1 % |
| Public | 31 439 | 26 834 | 31 204 | 19 477 | 29 904 | 41 406 | 5,7 % |
| Privé | 45 518 | 45 746 | 27 280 | 17 130 | 29 325 | 48 190 | 1,1 % |
| % privé | 59,1 % | 63,0 % | 46,6 % | 46,8 % | 49,5 % | 53,8 % | |
| Total | 223 003 | 213 097 | 187 934 | 223 679 | 202 643 | 296 040 | 5,8 % |
| Public | 89 696 | 77 138 | 94 198 | 110 861 | 105 057 | 137 755 | 9,0 % |
| Privé | 133 307 | 135 959 | 93 736 | 112 818 | 97 586 | 158 285 | 3,5 % |
| % privé | 59,8 % | 63,8 % | 49,9 % | 50,4 % | 48,2 % | 53,5 % | |

Source : tableau de bord de l'EPSP (MEPSP, 2013).

Cette situation dénote un effort accru d'intégrer les enfants hors de l'école, mais ces services demeurent cependant limités au regard du nombre important d'enfants d'âge primaire déscolarisés (voir quatrième section).

Analyse descriptive de la capacité d'accueil du système

Un regard porté uniquement sur les effectifs scolarisés ne permet pas de jauger de l'évolution de la capacité d'accueil du système : on se doit pour cela mettre en relation les effectifs scolarisés par niveau avec les populations scolarisables correspondantes. Deux indicateurs sont alors utilisés : le taux brut de scolarisation (TBS), pour les niveaux allant du préscolaire à l'enseignement secondaire, et le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants⁴¹ ; ce dernier indicateur est en effet préféré pour les niveaux dont la tranche d'âge de fréquentation est plus difficile à établir (enseignement supérieur et enseignement technique et professionnel). Nous proposons ici d'aborder l'évolution de ces indicateurs et d'appréhender quelques éléments de disparités (province). Il est à noter que les données de population utilisées ici sont issues des projections de population des Nations unies, fournissant des estimations proches de celles obtenues par l'utilisation des données d'enquêtes de ménage.

⁴¹ Pour un cycle donné, le taux brut de scolarisation s'obtient en rapportant l'effectif scolarisé à la population ayant l'âge théorique de fréquentation. Le nombre d'étudiants ou d'apprenants pour 100 000 habitants est obtenu en divisant l'effectif scolarisé par la population totale, puis en multipliant le résultat par 100 000.

Une augmentation des niveaux de couverture à tous les niveaux

Le tableau 2.5 récapitule l'évolution des indicateurs de couverture par niveau depuis 2006/07. Un point de référence est donné pour le primaire et le secondaire en 2001/02.

La couverture de l'**enseignement maternel** a connu une évolution extrêmement faible, passant de 3 % à 4,3 % entre 2006/07 et 2011/12 : ainsi, malgré l'augmentation importante des effectifs scolarisés à ce niveau, trop peu d'enfants congolais bénéficient aujourd'hui d'un enseignement préscolaire.

Au niveau du **primaire**, le TBS est passé de 90 % en 2006/07 à 110,4 % en 2011/12 : cela indique que le système éducatif congolais accueille à ce niveau un effectif supérieur à la population ayant l'âge théorique de fréquentation⁴².

Tableau 2.5 : Évolution de la couverture scolaire par niveau d'enseignement, 2001/02-2011/12 (TBS [%] et nb. d'apprenants pour 100 000 hab.)

| | 2001/02 | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 | 2009/10 | 2010/11 | 2011/12 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Maternel | | 3,0 % | 3,5 % | 3,6 % | 3,7 % | 4,0 % | 4,3 % |
| Primaire | 62 % | 90,4 % | 101,6 % | 93,1 % | 106,8 % | 104,8 % | 110,4 % |
| Secondaire* | 23 % | 35,2 % | 38,5 % | 38,0 % | 41,1 % | 43,1 % | 43,1 % |
| 1 ^{er} cycle | | 46,1 % | 49,2 % | 47,7 % | 51,1 % | 53,7 % | 53,3 % |
| 2 nd cycle | | 28,2% | 31,4% | 31,6% | 34,8% | 36,5% | 36,6% |
| - hors technique | | 19,0 % | 21,3 % | 21,8 % | 23,4 % | 24,6 % | 25,4 % |
| - ens. technique | | 9,1 % | 10,1 % | 9,9 % | 11,3 % | 11,9 % | 11,2 % |
| ETFP ** | | 906 | 1 014 | 983 | 1 108 | 1 158 | 1 101 |
| - AMFP | | 84 | 102 | 86 | 78 | 73 | 81 |
| Supérieur | 415 | 432 | 540 | 646 | 559 | 784 | 801 |
| Non formel | | 401 | 367 | 300 | 369 | 310 | 463 |

Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires et des projections des populations des Nations unies, excepté pour l'année 2001/02, pour laquelle les estimations proviennent du RESEN 2005.

* TBS calculé sur la base de l'ensemble des effectifs du secondaire, tous niveaux confondus.

** Enseignement technique et formation professionnelle. Le calcul inclut la filière technique du 2nd cycle de l'enseignement secondaire, ainsi que la formation professionnelle et les arts et métiers.

Le TBS calculé sur l'ensemble du **secondaire** a connu une évolution modeste puisqu'il est passé de 35,2 % en 2006/07 à 43,1 % en 2011/12. Au niveau de la filière longue, la décomposition par sous-cycle montre un accroissement de 7,2 points de pourcentage pour le 1^{er} cycle, le TBS étant passé de 46,1 % à 53,3 %. L'évolution du 2nd cycle montre 7,4 points de pourcentage supplémentaires, le TBS passant de 28,2 % à 36,6 % sur la même période, ceci essentiellement sous l'impulsion de l'enseignement général et normal⁴³.

Si l'on considère l'**enseignement technique et la formation professionnelle** – cycles long et court – le nombre d'apprenants pour 100 000 habitants est passé de 906 à 1 101 entre 2006/07 et 2011/12. Cette évolution a toutefois eu lieu au détriment du développement des filières courtes, formation professionnelle et arts et métiers, pour lesquelles le ratio de couverture s'établit seulement à 81, plus ou moins stable sur la période considérée.

⁴²Il est à noter qu'à titre de triangulation de données, il est possible de conforter les résultats obtenus en recalculant les TBS du primaire pour les années 2009/10 et 2011/12 à l'aide de données des enquêtes de ménage. Ainsi, pour 2009/10, le TBS calculé à l'aide des données MICS4 2010 donne une valeur proche de celle obtenue sur la base des données administratives (112 % contre 106,8 %) ; il en est de même pour les résultats obtenus à l'aide des données de l'enquête EADE 2012, qui donnent 116 % au lieu de 110,4 % avec les données administratives. C'est cette proximité des valeurs qui a notamment conduit au choix de la base de population des Nations unies, l'utilisation des projections nationales présentant des valeurs bien inférieures.

⁴³Le calcul ne tenant compte que des enseignements général et normal montre une évolution de 19 % à 25,4 % là où l'enseignement technique est passé de 9,1 % à 11,2 % seulement.

Une évolution modeste s’observe également pour l’enseignement **non formel**, le ratio ayant connu une évolution erratique passant de 401 apprenants pour 100 000 habitants en 2006/07 à 463 en 2011/12. Le croisement avec l’évolution des effectifs par type de formation amène à la conclusion que cette évolution est soutenue uniquement par les centres de rattrapages scolaire, au détriment des centres d’alphabétisation et des centres d’apprentissage professionnel.

Enfin l’enseignement supérieur, après une période de stagnation, a connu une explosion de sa couverture depuis 2006/07, passant de 432 à 801 étudiants sur 100 000 habitants, soit une augmentation de 85 % en l’espace de 5 ans.

La RDC affiche une situation plutôt favorable par rapport aux pays comparateurs

À ce stade, il devient utile de pouvoir comparer la situation de la RDC à celle prévalant dans d’autres pays. Le tableau A.2 en annexe fournit le détail des indicateurs sur l’ensemble des pays comparateurs mais une lecture synthétique en est proposée dans le tableau 2.6.

Tableau 2.6 : Synthèse sur la couverture scolaire, RDC et pays comparateurs*, 2011/12 (TBS [%] et nb. d’apprenants pour 100 000 hab.)

| | Précolaire | Primaire | 1 ^{er} cycle secondaire | 2 nd cycle secondaire | ETFP | Ens. sup |
|----------------|------------|----------|----------------------------------|----------------------------------|-------|----------|
| RDC | 4 % | 111 % | 53 % | 25 %-37 % | 1 101 | 801 |
| Valeur moyenne | 22 % | 108 % | 47 % | 23 % | 415 | 532 |
| Maximum | 141 % | 153 % | 69 % | 88 % | 1 917 | 1 079 |
| Minimum | 1 % | 42 % | 19 % | 5 % | 35 | 79 |
| Rang RDC | 24 | 12 | 9 | 12 | 3 | 6 |

Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2011/12 et des données de populations des Nations unies pour la RDC ; Pôle de Dakar-IIIEP-Unesco pour les éléments de comparaison internationale.

* Les pays retenus sont ceux qui comme la RDC figurent parmi les pays à faibles revenus et les pays limitrophes à la RDC. Leur nombre varie entre 26 et 29 selon l’indicateur retenu. Voir détail dans le tableau A2.2 en annexe.

On observe ainsi que :

- la RDC se situe parmi les pays ayant les plus faibles niveaux de couverture au préscolaire, le TBS moyen sur l’ensemble des pays retenus se situant autour de 22 % ;
- les niveaux de couverture pour le primaire, les 1^{er} et 2nd cycles du secondaire sont comparables voire supérieurs aux valeurs moyennes, étant respectivement de 108 %, 47 % et 23 %. On notera toutefois que si on l’inclut dans le calcul le technique long, le TBS passe à 37 %, ce qui positionne le pays parmi ceux ayant les niveaux de couverture les plus importants à ce niveau d’enseignement ;
- le pays présente enfin une couverture nettement plus avantageuse au niveau de l’ETFP et de l’enseignement supérieur, dans la mesure où les indicateurs moyens ont des valeurs respectives de 415 et 532 élèves pour 100 000 habitants, là où la RDC présente des ratios de 1 101 et 801, se situant ainsi parmi les pays à plus forte couverture au sein des pays comparateurs.

Les disparités provinciales restent marquées

La couverture par niveau d’enseignement présente des disparités provinciales, qui peuvent s’avérer importantes (tableau 2.7)⁴⁴. Le TBS de l’enseignement maternel dépasse ainsi rarement 4 %, descendant même à 1,5 % dans le Nord-Kivu. Dans le Bandundu, la couverture demeure également faible mais atteint 6,7 % ; en revanche elle culmine à 10,9 % à Kinshasa, soit plus de deux fois la valeur moyenne nationale.

⁴⁴ Les données de populations étant issues d’estimations réalisées par la division de population des Nations unies, la répartition provinciale a été obtenue en appliquant les poids de chaque province obtenu sur la base de l’enquête MICS4 2010, montrant une grande cohérence avec les résultats préliminaires de l’enquête 1-2-3, 2012. Cette ventilation montre par ailleurs une évolution cohérente par rapport à l’enquête 1-2-3, 2007.

Au niveau du primaire, le TBS dépasse 100 % sur la quasi-totalité du territoire, se situant même autour de 150 % dans la province du Bandundu et du Kasai Occidental. Seules les provinces du Katanga et de Kinshasa sont en deçà de 100 %, avec respectivement 94,0 % et 74,6 %⁴⁵.

Tableau 2.7 : Disparités provinciales sur les indicateurs de couverture, 2011/12 (TBS [%] et nb. d'apprenants pour 100 000 hab.)

| | Maternel | Primaire | 1 ^{er} cycle secondaire | 2 nd cycle secondaire | | ETFP | | Non formel |
|--------------------|----------|----------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|---------|----------|------------|
| | | | | Total | % technique* | Total** | AM/FP*** | |
| Bandundu | 6,7 % | 148,9 % | 82,8 % | 64,0 % | 26 % | 1,697 | 216 | 300 |
| Bas-Congo | 3,2 % | 108,1 % | 59,8 % | 36,3 % | 45 % | 1,443 | 74 | 362 |
| Équateur | 3,7 % | 111,0 % | 46,9 % | 29,1 % | 29 % | 804 | 45 | 647 |
| Kasai Occidental | 2,5 % | 153,9 % | 66,5 % | 44,8 % | 25 % | 1,181 | 168 | 497 |
| Kasai Oriental | 5,0 % | 129,9 % | 52,1 % | 36,3 % | 24 % | 871 | 71 | 969 |
| Katanga | 3,9 % | 94,0 % | 42,0 % | 26,3 % | 22 % | 612 | 84 | 271 |
| Kinshasa | 10,9 % | 74,6 % | 57,9 % | 50,8 % | 45 % | 2,022 | 27 | 438 |
| Maniema | 2,0 % | 110,3 % | 60,4 % | 40,0 % | 22 % | 845 | 47 | 1,350 |
| Nord-Kivu | 1,5 % | 97,7 % | 48,6 % | 34,2 % | 41 % | 1,346 | 27 | 398 |
| Province Orientale | 2,2 % | 111,7 % | 39,9 % | 19,4 % | 26 % | 564 | 92 | 285 |
| Sud-Kivu | 2,4 % | 105,0 % | 49,8 % | 33,5 % | 25 % | 814 | 20 | 364 |
| RDC | 4,3 % | 110,4 % | 53,3 % | 36,6 % | 31 % | 1,101 | 81 | 463 |

Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2011/12 et des données de population des Nations unies.

*Part des effectifs de l'enseignement technique dans le 2nd cycle du secondaire.

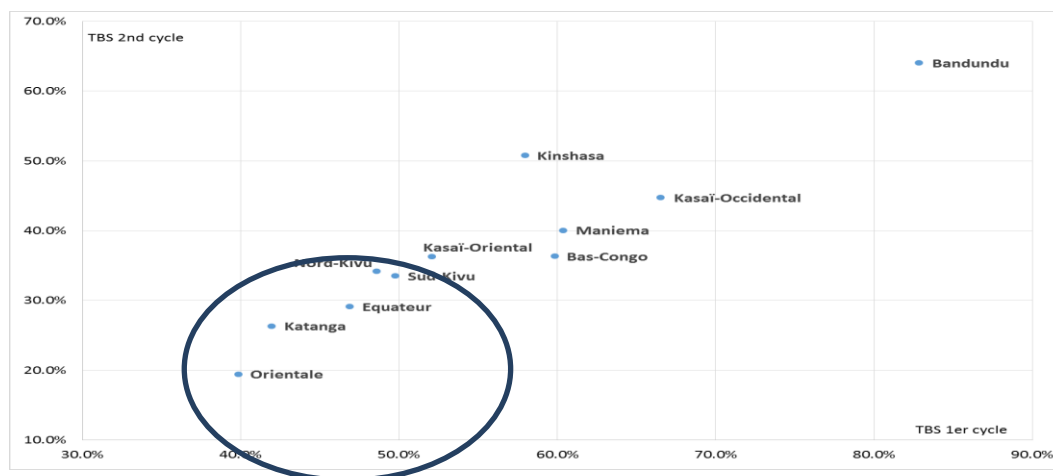
**Enseignement technique long, formations professionnelles et arts et métiers.

***Arts et métiers et formation professionnelle seulement.

Pour l'enseignement secondaire, on observera que la couverture au niveau du 1^{er} cycle se situe *a minima* autour de 40 % (Province Orientale), mais avoisine 60 % à Kinshasa, dans le Bas-Congo et dans le Maniema. Dans le Kasai Occidental, le TBS s'établit à 66,5 %, pour atteindre 82,8 % dans le Bandundu. On observe, dans un ordre de grandeur inférieur, un classement identique au niveau du 2nd cycle du secondaire (graphique 2.2).

⁴⁵ La valeur pour Kinshasa peut surprendre dans la mesure où elle se situe bien en deçà des estimations nationales, alors même que l'utilisation des données de populations des nations unies donne des estimations plus importantes sur les indicateurs au niveau national. Il faut toutefois noter que les données de population du SIGE utilisent la clef de répartition provinciale issue l'enquête 1-2-3, 2007, selon laquelle 8,8 % des 3-25 ans sont à Kinshasa. Ce poids est estimé de 11,6 % à partir des données de l'enquête MICS4, et 10,6 % selon les résultats provisoires de l'enquête 1-2-3, 2012. En revanche, la faiblesse du chiffre obtenu sur Kinshasa, au regard des estimations issue de MICS4 et EADE (respectivement 118 % et 105 %), peut également amener à s'interroger sur la couverture de l'enquête statistique annuelle, en particulier au niveau des établissements privés, dont la proportion est maximale à Kinshasa.

Graphique 2.2 : Couverture (TBS) au niveau des 1^{er} et 2nd cycles du secondaire, 2011/12 (taux brut de scolarisation, %)



Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2011/12 et des données de population des Nations unies.

L'offre au niveau du secondaire apparaît également variable selon la province : l'enseignement technique long représente ainsi 31 % des effectifs du 2nd cycle en moyenne nationale, mais oscille entre 22 % dans le Katanga et 45 % à Kinshasa. Pour l'ETFP, on observe une situation particulièrement défavorable dans la Province Orientale et le Katanga avec respectivement 564 et 612 apprenants pour 100 000 habitants là où le Bandundu, le Bas-Congo, le Kasai Occidental et surtout Kinshasa présentent des niveaux de couverture particulièrement élevés au regard de la moyenne nationale. Cette situation éloquentte peut toutefois résulter du poids de l'enseignement technique long : à Kinshasa par exemple, le nombre d'apprenants pour 100 000 habitants est de 2 022 mais chute à 27 si l'on considère uniquement les filières courtes. *Contrario*, le Bandundu et le Kasai Occidental présentent des niveaux de couverture sur les filières courtes 2 à 3 fois supérieures par rapport au niveau national (respectivement 216 et 168 apprenants pour 100 000 habitants).

La situation est également très variable pour l'enseignement non formel, allant de 271 apprenants pour 100 000 habitants dans le Katanga à 1 350 dans le Maniema.

Analyse de la couverture scolaire effective : profils de scolarisation, espérance de vie scolaire et pyramide éducative

L'analyse proposée dans la section précédente offrait une vision très synthétique de la couverture scolaire. Les TBS ne donnent en effet aucune information sur le parcours scolaire des enfants et adolescents, et ne permettent donc pas d'appréhender les questions d'accès, de rétention et de transition d'un niveau à un autre. D'autres indicateurs/outils doivent être mobilisés pour pouvoir aborder ces questions. Ils portent notamment sur les profils de scolarisations et de rétention, l'espérance de vie scolaire et la pyramide éducative.

Les profils de scolarisation présentent l'avantage de fournir une information qui va au-delà d'indicateurs moyens comme le TBS. Ils offrent en outre une représentation visuelle du parcours scolaire, depuis l'accès en début de cycle jusqu'à son achèvement, et permettent l'analyse des questions de rétention.

Plusieurs méthodes existent pour construire les profils de scolarisation. Nous en retiendrons ici successivement trois :

- le profil transversal qui décrit les conditions d'accès, à un moment donné, aux différents niveaux du cycle (plusieurs cohortes sont ainsi concernées) ;
- la méthode probabiliste basée sur les données d'enquêtes de ménage, permettant de jauger la probabilité pour une cohorte donnée d'accéder à chaque grade ;
- et enfin la méthode semi-longitudinale qui s'intéresse au parcours scolaire attendu des enfants entrant actuellement dans le système, en se basant sur les taux de passage actuels d'une classe à l'autre.

L'espérance de vie scolaire permet d'obtenir une lecture plus synthétique de la durée de scolarisation des enfants, là où la pyramide éducative fournit une vision schématique de la couverture et des flux d'élèves pour tous les niveaux d'enseignement.

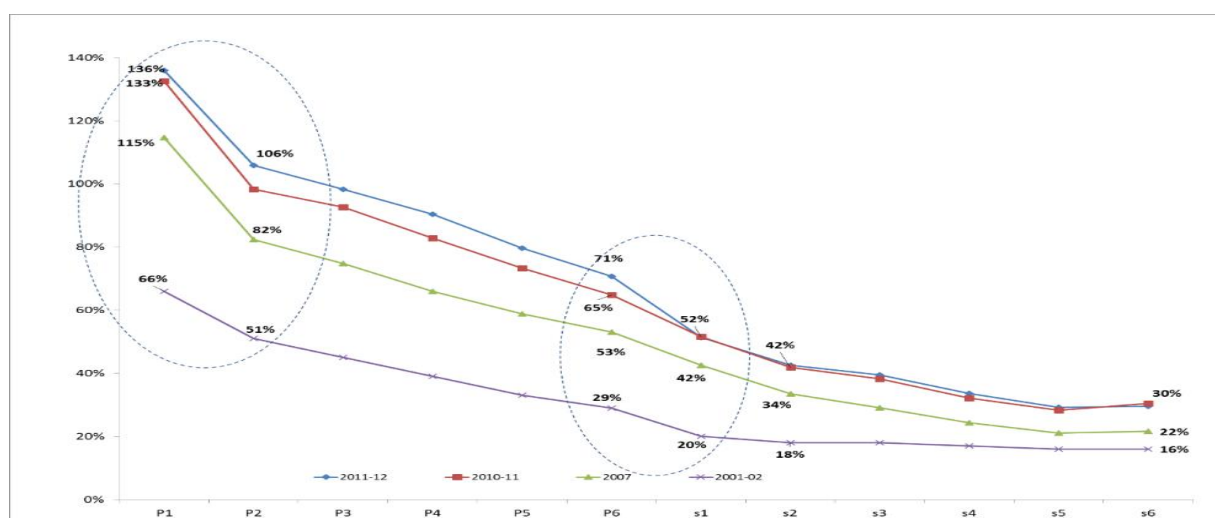
Ces différents outils sont revus successivement dans les sections suivantes.

Profil de scolarisation transversal

La scolarisation primaire universelle reste un défi de taille, mais les progrès sont manifestes

Le graphique 2.3 présente les profils transversaux du début du primaire à la fin du secondaire entre 2001/02 et 2011/12 et offre une photographie de l'accès aux différentes classes⁴⁶ de l'enseignement primaire et secondaire (cycle long)⁴⁷. Une première observation est l'amélioration globale des taux d'accès aux différents niveaux sur la période considérée.

Graphique 2.3 : Évolution du profil de scolarisation, 2001/02-2011/12 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2007/08, 2010/11 et 2011/12, et RESEN 2005 pour l'année 2001/02.

La forme de ce profil engendre également plusieurs commentaires :

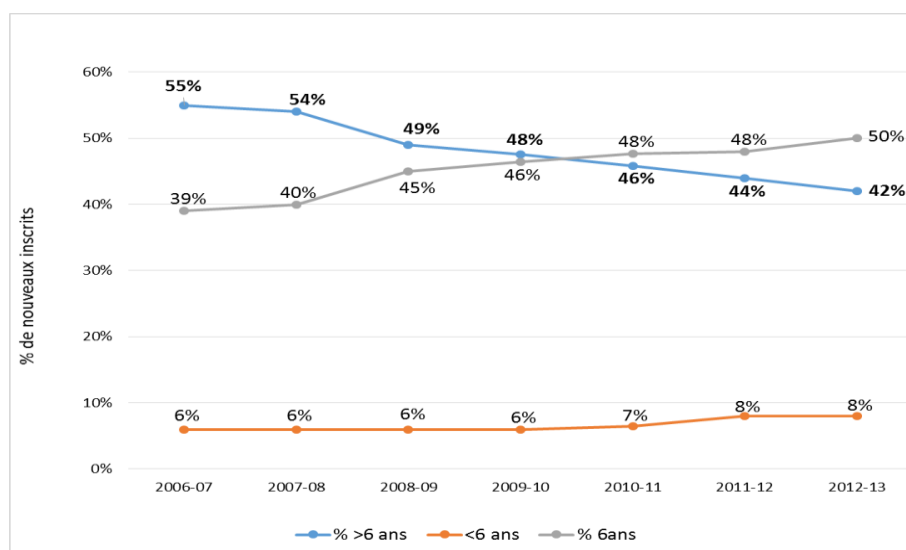
- *L'accès au primaire est aujourd'hui quasi universel.* Le premier point, correspondant au taux d'accès en 1^{re} année du primaire ou au taux brut d'admission (TBA), se situe à 136 %, en forte augmentation par rapport à 2001/02, où il était à 66 %.
- *Mais de nombreux enfants entrent à l'école de manière tardive.* Le niveau de TBA supérieur à 100 % indique que les nouveaux entrants sont beaucoup plus nombreux que la cohorte des enfants de 6 ans qui devrait théoriquement rentrer au primaire. L'exploitation des statistiques scolaires montre à cet effet que les enfants sur ou sous âgés représentent 52 % des non redoublants de 1^{re} année en 2011/12⁴⁸. Une note positive est que cette proportion a décliné substantiellement puisqu'elle était estimée à 55 % en 2006/07 (voir graphique 2.4). On notera par ailleurs l'augmentation sensible du poids des enfants âgés de moins de 6 ans, passant de 6 à 8 % sur la période considérée.

⁴⁶ Chaque taux d'accès est calculé en rapportant les non redoublants de la classe considérée à la population ayant l'âge théorique de fréquenter cette classe. Pour la 1^{re} année par exemple, le taux de 136 % s'obtient en rapportant les nouveaux entrants en 1^{re} année du primaire à la population âgée de 6 ans.

⁴⁷ La structuration des données permet de différencier l'enseignement général, normal et technique au niveau des humanités. L'illustration est fournie par le graphique A2.1 en annexe.

⁴⁸ Cette tendance à ne pas rentrer à l'âge officiel est confirmée, dans d'autres proportions, par les données de l'enquête MICS4 qui montrent qu'en 2010, 71 % des élèves de 1^{re} année fréquentant l'école pour la première fois étaient hors âge théorique de fréquentation, 13 % ayant 5 ans, 25 % 7 ans, 14 % 8 ans, et 19 % 9 ans ou plus. Il est toutefois difficile d'établir une tendance entre les deux années.

Graphique 2.4 : Évolution du pourcentage de nouveaux inscrits par catégorie d'âge, 2006/07-2012/13 (%)

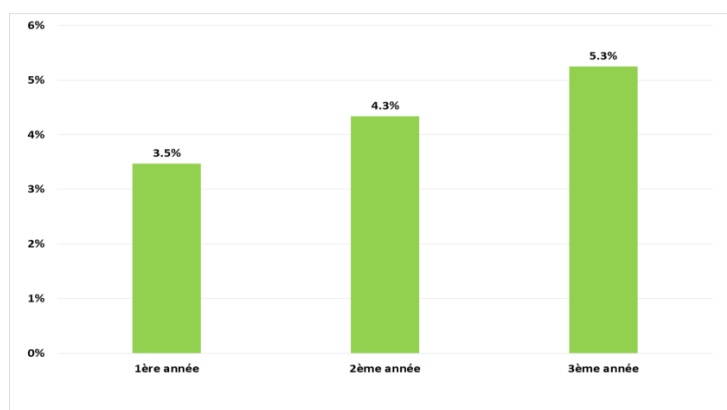


Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2006/07 à 2012/13.

- *Il existe un décrochage important entre la 1^{re} et la 2^e année du primaire* puisque l'on passe d'un TBA de 136 % à un taux d'accès en 2^e année de 106 % en 2011/12 : la différence observée est 3 à 4 fois supérieure à la différence moyenne entre les autres grades du primaire, qui oscille entre 8 et 10 points. Cela traduit un phénomène d'abandons important au cours de la 1^{re} année du primaire. Une autre observation notoire est le caractère visiblement structurel du décrochage observé entre les deux premières années du primaire, particulièrement depuis 2006/07.
- *L'achèvement du primaire reste un défi de taille, mais d'importants efforts ont pu être enregistrés sur la période.* Le taux d'accès en dernière année du primaire, considéré comme une *proxy* du taux d'achèvement du primaire (TAP), est de 71 % : 3 enfants sur 10 ne terminent pas le primaire, cette situation résulte du haut niveau d'abandons observé en cours de cycle. Le taux d'achèvement a, cependant, plus que doublé sur la période, se situant à 29 % en 2001/02. Cette tendance montre des efforts considérables consentis par le système éducatif congolais, parmi lesquels l'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire, instaurée depuis 2010, qui constitue certainement un facteur important
- *Il existe un phénomène de régulation important entre les cycles primaire et secondaire*, dans la mesure où le taux d'accès en 1^{re} année du secondaire est de 51 %. Le décrochage observé au cours du 1^{er} cycle est d'une ampleur similaire à celui du primaire (exception faite des deux premières classes).
- *Toutes filières confondues, l'accès au 2nd cycle du secondaire se situe à 39 % et l'achèvement à 30 %.* Le profil par sous-cycle montre donc une structure relativement équilibrée, les niveaux d'accès et d'achèvement étant du même ordre de grandeur, bien que relativement plus faible pour l'enseignement technique (voir graphique A2.1 en annexe). L'accroissement observé au niveau du 2nd cycle du secondaire est allé de pair avec une moindre rétention dans la mesure où le différentiel entre accès et achèvement n'était que de 2 points de pourcentage en 2001/02 contre 13 points aujourd'hui.

Le profil de scolarisation exclut *de facto* l'enseignement maternel, les cycles courts de la formation professionnelle et l'enseignement supérieur. Si la population scolarisable pour ces deux derniers sous-cycles est plus difficilement appréhendable, on peut toutefois appliquer la méthode transversale à l'enseignement maternel, dans la mesure où l'on dispose des effectifs par classe : le calcul des taux d'accès montre alors une structure croissante, les valeurs se situant respectivement à 3,5 % pour la 1^{re} année, 4,3 % pour la 2^e année et 5,3 % pour la 3^e année (graphique 2.5).

Graphique 2.5 : Taux d'accès aux différents grades de l'enseignement maternel, 2011/12 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données 2011/12 et des données de population des Nations unies.

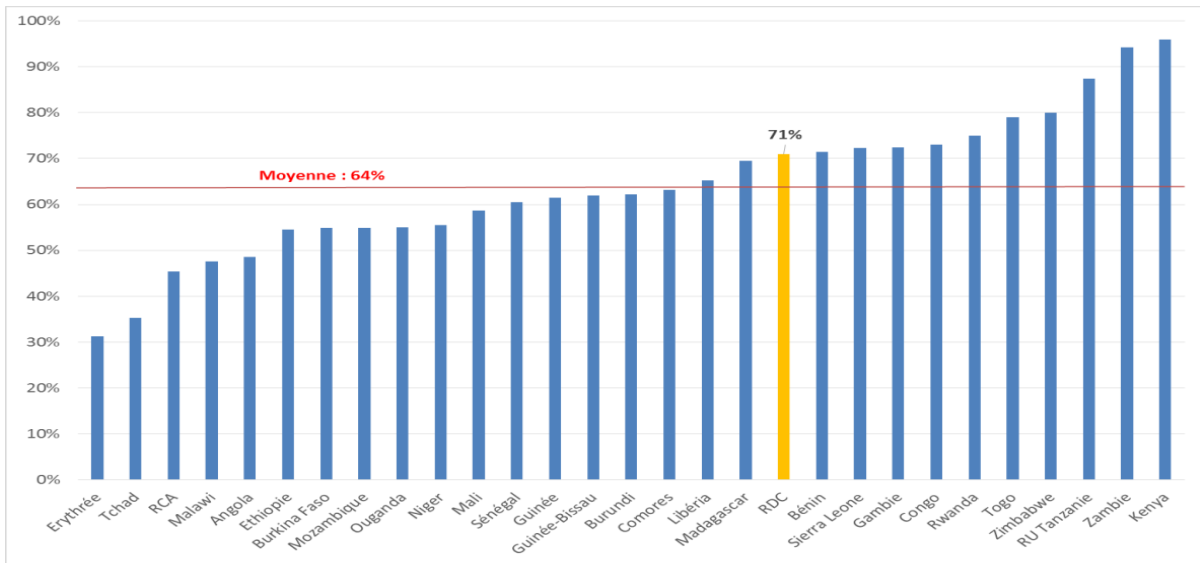
Dans la mesure où un enfant est inscrit directement dans la classe correspondant à son âge, et compte tenu de la faible augmentation de la couverture observée dans la section précédente, cette structure traduit une tendance à inscrire les enfants le plus tardivement possible. Peu d'enfants fréquentent l'enseignement maternel, et parmi ceux qui le fréquentent, bon nombre d'entre eux ne bénéficient pas des trois années du cycle. Une estimation grossière peut être obtenue en supposant que les enfants inscrits en 1^{re} année demeurent scolarisés tout au long du cycle⁴⁹: Selon cette hypothèse, 3,5 % des enfants de 3-5 ans seulement (valeur du taux d'accès en 1^{re} année) bénéficieraient de trois années. Il s'agit toutefois d'une hypothèse haute dans la mesure où certains enfants entrant à l'âge de 3 ans peuvent faire une ou deux années seulement avant d'être inscrits au primaire (avant l'âge de 6 ans).

Mais par rapport aux pays comparateurs, la RDC performe relativement bien

Afin de mieux appréhender la situation du pays vis-à-vis des indicateurs de couverture effective, il devient utile de comparer les résultats observés en RDC avec ceux d'autres pays africains. Le tableau A2.3 en annexe renseigne sur les indicateurs d'accès et d'achèvement pour le primaire et le secondaire, et montre une situation plutôt bonne pour la RDC au regard des pays comparateurs. Sans s'attarder sur l'admission, pour laquelle la RDC présente un résultat bien au-delà de la moyenne des pays considérés (125 %), le graphique 2.6 propose une comparaison des taux d'achèvement du primaire pour l'ensemble des pays comparateurs. La RDC, avec 71 %, se situe ainsi au-dessus de la moyenne de l'échantillon (64 %).

⁴⁹ Les données MICS et EADE montrent par ailleurs que 14 % des enfants de 5 ans sont inscrits au primaire. Les données EADE montrent que 2 % des enfants de 4 ans sont inscrits au primaire

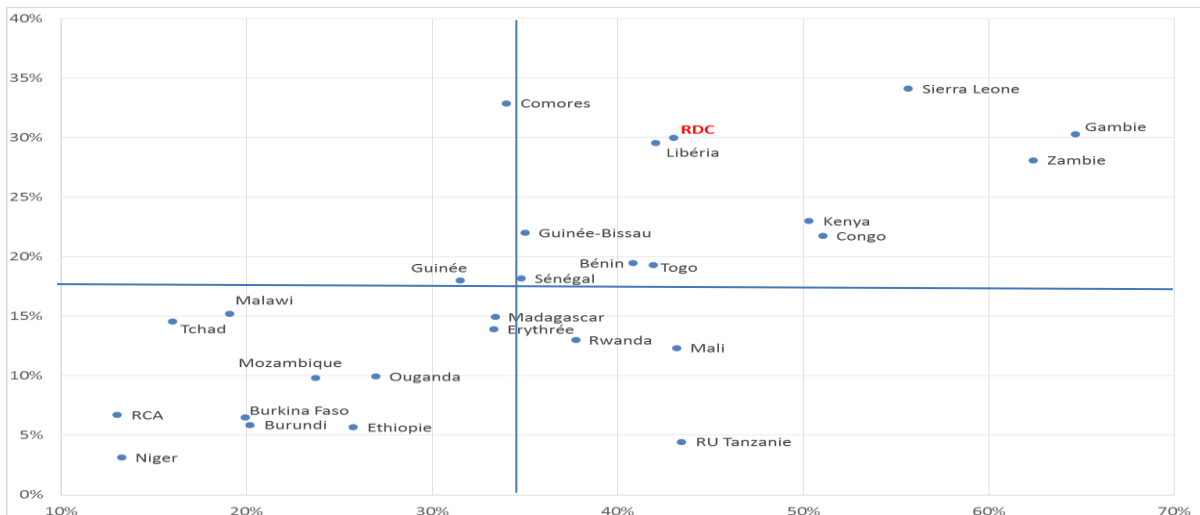
Graphique 2.6 : Taux d'achèvement du primaire, RDC et pays comparateurs, 2011/12 ou année la plus proche (%)



Source : calcul des auteurs pour la RDC et base de données du Pôle de Dakar-IPE-Unesco.

De même, la comparaison des niveaux d'achèvement au secondaire (1^{er} et 2nd cycles, graphique 2.7) montre une situation plutôt élogieuse pour le pays dans la mesure où les valeurs observées se situent parmi les plus hautes de l'ensemble des pays comparateurs : on notera en particulier pour l'achèvement du 2nd cycle que seuls la Gambie, la Sierra Leone et les Comores présentent des valeurs légèrement supérieures à celle obtenue en RDC.

Graphique 2.7 : Taux d'achèvement des 1^{er} et 2nd cycles du secondaire, RDC et pays comparateurs, 2011/12 ou APP (%)

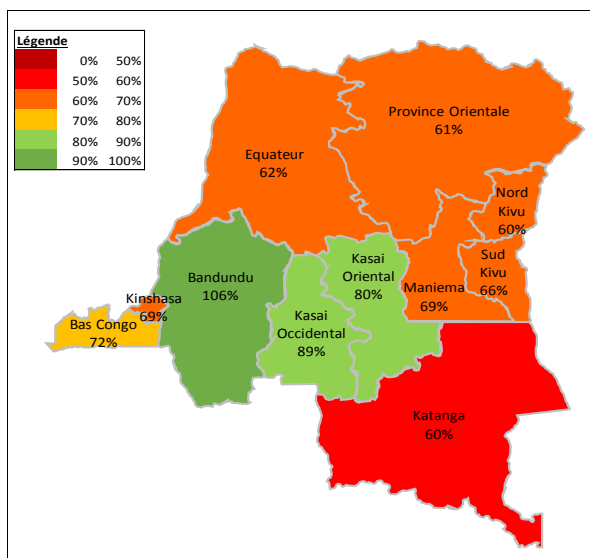


Source : calcul des auteurs pour la RDC et base de données du Pôle de Dakar-IPE-Unesco. Les deux axes représentent les moyennes de l'échantillon.

De forts contrastes d'une province à l'autre

À ce stade il devient intéressant de mettre en avant les profils de scolarisation par province. La situation montre qu'à l'exception de la province-ville de Kinshasa, où le taux d'accès en 1^{re} année s'établit à 75 %, toutes les provinces présentent un niveau d'admission largement supérieur à 100 %, voire bien au-delà⁵⁰.

Carte 2.1 : Taux d'achèvement au primaire, par province, 2011/12 (%)

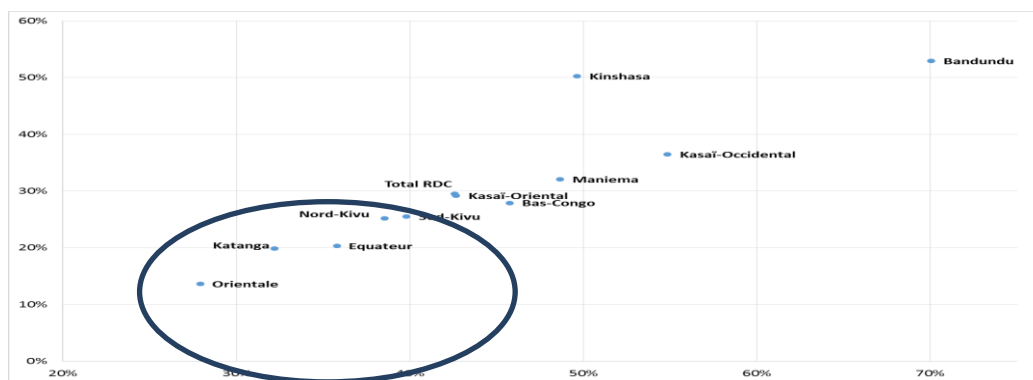


Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires et des données de population des Nations unies.

La situation au niveau de l'achèvement du primaire (carte 2.1) montre une situation plutôt favorable pour le Bandundu (106 %) et le Kasai Occidental (89 %). Le Katanga, la Province Orientale, le Nord-Kivu et l'Équateur présentent à l'opposé les valeurs les plus faibles (autour de 60 %).

Le graphique 2.8 compare les niveaux d'achèvement pour les 1^{er} et 2nd cycles du secondaire et montrent une situation plutôt favorable pour le Bandundu, le Kasai Occidental et Kinshasa, alors qu'à l'opposé les deux Kivu, l'Équateur, le Katanga et la Province Orientale présentent des niveaux bien en deçà des moyennes nationales.

Graphique 2.8 : Taux d'achèvement des 1^{er} et 2nd cycles du secondaire, par province, 2011/12 (%)



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2011/12 et des données de population des Nations unies.

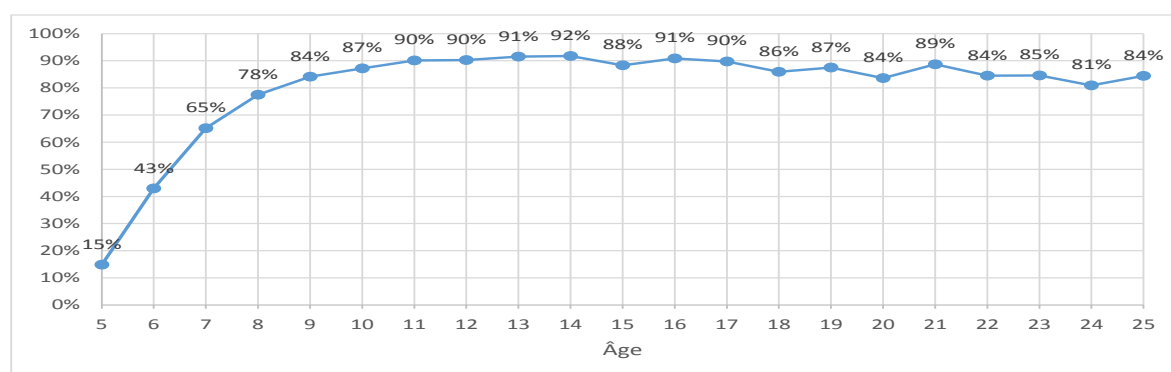
⁵⁰ Le détail des taux d'accès est fourni en annexe, tableau A2.4.

Le profil probabiliste confirme l'accès quasi universel au primaire

Une technique alternative à la méthode transversale consiste à calculer la probabilité d'une génération d'atteindre chaque année d'étude. Celle-ci se base sur les données d'enquêtes de ménage et permet d'obtenir les profils de scolarisation probabilistes. La méthode est complémentaire à celle du profil transversal⁵¹.

Sur la base des données MICS4 2010 (graphique 2.9), on constate que seuls 43 % des enfants de 6 ans ont eu accès au primaire⁵², et que ce n'est qu'à partir de l'âge de 11 ans que cette proportion se stabilise autour de 90 % avec un pic à 92 % à l'âge de 14 ans. On peut donc estimer sur la base des données MICS4 2010 qu'environ 8-9 % d'une cohorte n'accèdent jamais à l'école.

Graphique 2.9 : Proportion d'enfants ayant eu accès à l'école primaire, par âge simple, 2010 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données MICS4 2010.

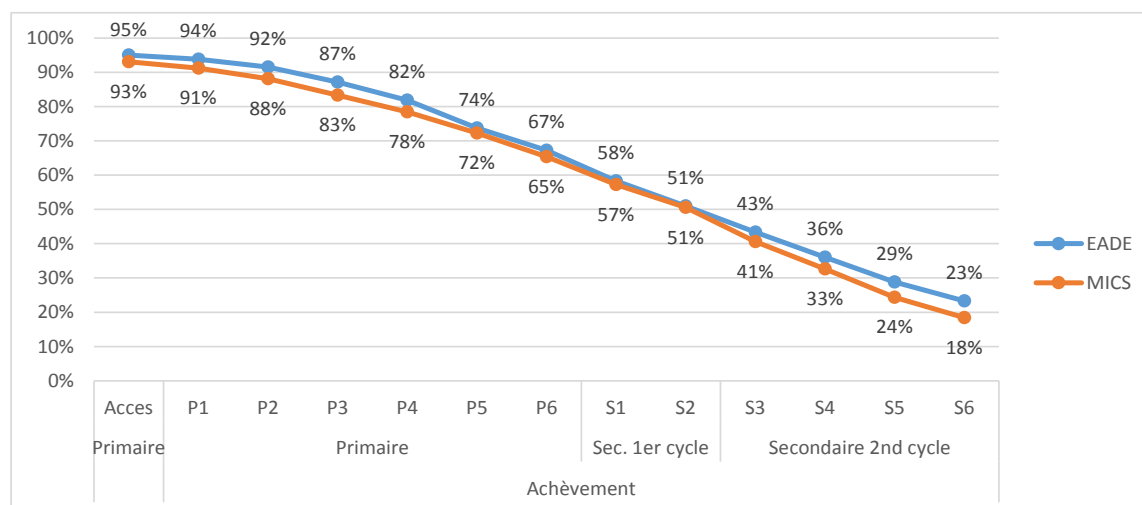
Cette analyse peut être répétée pour l'achèvement de chaque classe : on obtient alors le profil probabiliste, qui représente la probabilité pour un enfant d'achever ces différentes classes, comme illustré dans le graphique 2.10, à l'aide des enquêtes MICS4 2010 et EADE 2012.

Le taux d'accès au primaire se situe à 95 % en 2012 (EADE 2012), illustrant une entrée au primaire quasi universelle : seuls 5 % des enfants d'une génération n'y ont ainsi pas eu accès cette année-là. Le taux d'achèvement probabiliste du primaire se situait à 67 %. Les probabilités d'achever les première et dernière années du secondaire sont respectivement de 58 % et 23 %. L'enquête MICS4 2010 indique des taux légèrement inférieurs, pouvant trouver une explication du fait du décalage temporel entre les deux enquêtes et d'une légère amélioration des conditions d'entrée et de rétention sur la période. Les taux d'achèvement sont extrêmement proches de la valeur obtenue par la méthode transversale, ce qui confère une certaine robustesse à la valeur obtenue (71 %), et ce d'autant plus que la méthode transversale donne un taux d'accès en dernière année du primaire et non un taux d'achèvement réel ; les valeurs au niveau du 2nd cycle du secondaire le sont également.

⁵¹ Elle évite en particulier les problèmes de multi-cohorte dans l'accès à l'école, observés dans la méthode transversale, et permet de rendre compte des entrées tardives. La structure des questionnaires permet en outre d'appréhender l'achèvement effectif des classes. Cependant pour les niveaux d'étude élevés, elle fait référence à des générations plus anciennes, et ne reflète donc pas l'état de l'accès d'aujourd'hui.

⁵² Cette proportion s'établit 45 % sur la base de l'enquête EADE, ce qui confère une certaine robustesse de l'estimation.

Graphique 2.10 : Profils probabilistes : accès à l'école et achèvement de chaque classe, primaire et du secondaire (%)



Source : calcul des auteurs à partir des enquêtes MICS4 2010 et EADE 2012.

Analyse prospective : profils de rétention et de scolarisation pseudo-longitudinaux

Les profils présentés jusqu'à présent fournissent une photographie de la scolarisation à un moment donné, ne permettant pas d'obtenir une vision dynamique tenant compte des conditions actuelles d'accès et de rétention au sein de chaque niveau et de transition entre les cycles. L'analyse des données scolaires sur deux années consécutives permet d'avoir une vision plus prospective sur :

- i) la survie au sein de chaque classe des différents sous-cycles ;
- ii) et les taux d'accès et d'achèvement auxquels on peut s'attendre si les conditions d'admission et de rétention demeurent identiques à celles observées le plus récemment possible.

Seuls 70 % des enfants qui entrent au primaire aujourd'hui sont susceptibles de l'achever

Le tableau 2.8 présente le détail des taux de promotion, survie et accès, calculés à l'aide de la méthode pseudo-longitudinale. La suite des taux de survie définit le profil de rétention, qui représente le parcours attendu des enfants scolarisés en 1^{re} année du primaire ; la suite des taux d'accès attendus définit le profil de scolarisation pseudo-longitudinal, qui représente le parcours scolaire attendu des enfants en âge d'être scolarisés en 1^{re} année aujourd'hui. La suite des taux d'accès actuels (profil de scolarisation transversal 2011/12) est rappelée ici à titre de comparaison.

On observe ainsi que sur 100 enfants entrant au primaire en 2011/12, seulement 70 arriveront en dernière année du primaire en 2016/17 si les conditions de promotion d'une classe à une autre demeurent identiques à celles observées entre 2010/11 et 2011/12. Cela donne donc encore 30 % de déperdition sur l'ensemble du cycle primaire. Cela confirme ce qui a été observé précédemment, que c'est au cours de la 1^{re} année que se situe le niveau de déperdition le plus important, le taux de promotion en 2^e année se situant à 79 %. Ainsi sur les 30 points de déperdition attendus en cours de cycle primaire, 21 points se situent au cours de la 1^{re} année. 46 % des enfants inscrits en 1^{re} année entreront au 1^{er} cycle du secondaire mais seulement 35 % accéderont en dernière année du secondaire, sous l'action conjuguée des déperditions :

- i) au cours de chacun des cycles, plus marquées au 1^{er} cycle qu'au 2nd ;
- ii) et au cours de la transition entre les cycles.

Le profil de scolarisation pseudo-longitudinal marque une évolution positive par rapport à ce qui est observé à l'heure actuelle : le taux d'achèvement du primaire passerait ainsi d'ici 5 ans de 71 % à 96 %. On note par ailleurs une nette évolution de l'accès pour les deux cycles du secondaire mais aussi de la rétention, particulièrement au niveau du 1^{er} cycle.

Tableau 2.8 : Profil de survie et taux d'accès attendus, 2011/12 (%)

| | Non redoublants 2010/11 | Non redoublants 2011/12 | Taux de promotion ⁵³ | Taux de survie à chaque classe ⁵⁴ | Taux d'accès attendus ⁵⁵ | Taux d'accès actuels |
|----|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|--|-------------------------------------|----------------------|
| P1 | 2 524 665 | 2 661 744 | | 100 % | 136 % | 136 % |
| P2 | 1 807 643 | 2 002 690 | 79 % | 79 % | 108 % | 106 % |
| P3 | 1 647 946 | 1 798 649 | 100 % | 79 % | 107 % | 98 % |
| P4 | 1 426 493 | 1 600 249 | 97 % | 77 % | 104 % | 90 % |
| P5 | 1 223 835 | 1 365 123 | 96 % | 74 % | 100 % | 80 % |
| P6 | 1 049 752 | 1 175 749 | 96 % | 70 % | 96 % | 71 % |
| S1 | 810 882 | 827 400 | 79 % | 56 % | 76 % | 51 % |
| S2 | 638 810 | 666 301 | 82 % | 46 % | 62 % | 43 % |
| S3 | 567 342 | 599 557 | 94 % | 43 % | 58 % | 39 % |
| S4 | 462 868 | 495 382 | 87 % | 37 % | 51 % | 34 % |
| S5 | 395 917 | 417 841 | 90 % | 34 % | 46 % | 29 % |
| S6 | 411 539 | 409 663 | 103 % | 35 % | 48 % | 30 % |

Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12 et des données de population des Nations unies.

Les écarts entre provinces sont importants

L'observation des profils de survie par province est riche d'enseignement tant elle montre des disparités importantes mais aussi des phénomènes particuliers. La carte 2.2 présente les disparités provinciales sur les taux de survie attendus en 6^e année du primaire.

L'Équateur, le Kasai Occidental et la Province Orientale se situent ainsi bien en dessous de la moyenne nationale (70 %), avec des valeurs inférieures à 50 % : dans ces provinces, les conditions de scolarisation actuelles combinées à certaines réalités socio-économiques locales favoriseraient peu le maintien des enfants à l'école primaire. Le Bandundu et le Maniema présentent en revanche des valeurs bien au-delà de 100 %. Cela est en théorie impossible, sauf en considérant qu'il existe des phénomènes migratoires importants et récents ayant attiré les populations vers ces régions et ayant amené certains élèves à changer de province en cours de cycle⁵⁶. Cela fausse bien évidemment le calcul de la rétention prospective. On peut supposer aussi que le Bandundu, du fait de l'offre scolaire essentiellement publique et connu pour être une province à forte tradition de formation d'élite, attire de nombreuses familles. Cette supposition est réaliste si l'on considère la relative proximité avec Kinshasa et le Kasai Occidental. En ce qui concerne le Maniema, la proximité de cette province avec certaines zones de tension laisserait présager des phénomènes migratoires liés aux conflits. On se rappellera, par ailleurs, que le Bandundu, le Maniema ainsi que le Bas-Congo ont une structure d'offre essentiellement publique conventionnée catholique et protestante, scolarisant 60 % à 70 % des effectifs – valeurs maximales observées sur le pays – et une offre privée réduite.

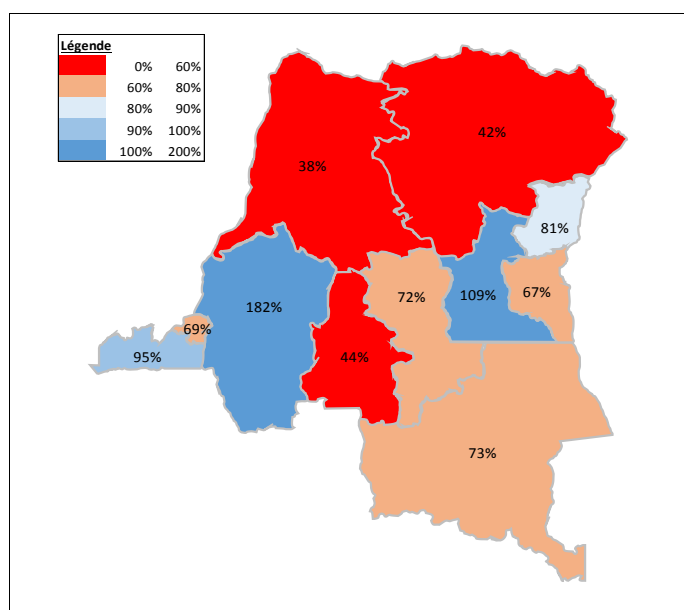
⁵³ Il s'agit ici de taux de promotion *effectifs*. Le taux de promotion à une classe donnée est obtenu en divisant le nombre de nouveaux entrants de cette classe en 2011/2012 par le nombre de nouveaux entrants de la classe précédente en 2010/2011. Par exemple, le taux de promotion en 5^e année du primaire est obtenu de la sorte : 1 222 905/1 600 945 = 96 %.

⁵⁴ Le taux de survie pour une classe donnée est obtenu par la méthode pseudo-longitudinale en multipliant la suite des taux de promotion observés jusqu'à ce grade et en l'appliquant à 100 % (ensemble des nouveaux entrants de 1^{re} année). Pour la classe 5 on obtient : 100 % × 80 % × 97 % × 96 % = 74 %.

⁵⁵ Les taux d'accès attendus sont calculés en multipliant chaque taux de survie par le TBA observé en 2011/2012, soit 136 %. Le taux d'accès attendu pour la 5^e année du primaire est ainsi de 100 % = 136 % × 74 %.

⁵⁶ Une autre hypothèse pourrait tenir à la qualité faible des données scolaires de ces provinces.

Carte 2.2 : Taux de survie attendu en 6^e année du primaire, disparités provinciales, 2011/12 (%)

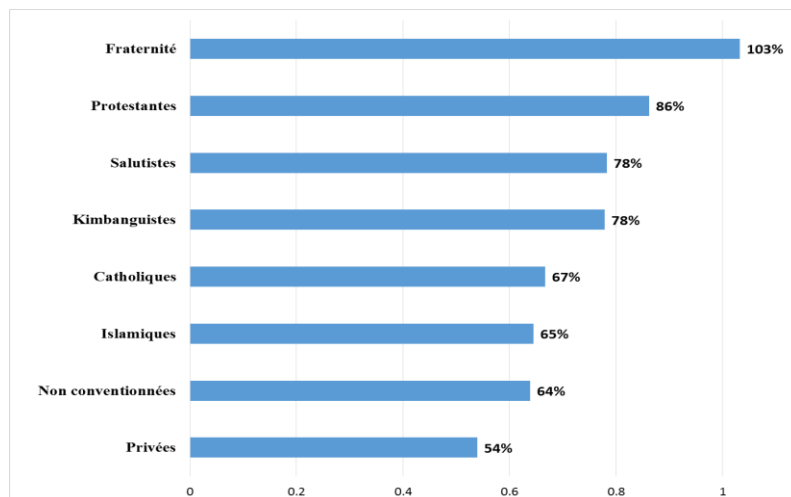


Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

La rétention varie également d'un régime de gestion à l'autre, le privé enregistrant les taux les plus faibles

Un regard sur les différents régimes de gestion est fort instructif car permettant de constater une grande variabilité selon le type de structure. On notera que la rétention varie de 54 % à un peu plus de 100 %, la valeur la plus faible se situant pour les écoles privées, et la valeur maximale pour les écoles de la Fraternité. Il est fort probable que pour ce régime, la valeur de 103 % est la conséquence d'arrivées massives en cours de cycle sur les deux dernières années considérées. Rappelons toutefois, que leur poids dans l'offre scolaire est marginal.

Graphique 2.11 : Taux de survie attendu en 6^e année du primaire, par régime de gestion, 2011/12 (%)



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

Espérance de vie scolaire

L'espérance de vie scolaire (EVS) permet d'obtenir une lecture synthétique des différents parcours scolaires observés au niveau d'un pays : elle renseigne sur le nombre moyen d'années de scolarisation que les enfants d'un pays ont l'espoir de valider (les années redoublées ne sont pas comptabilisées). Afin de la calculer, il est

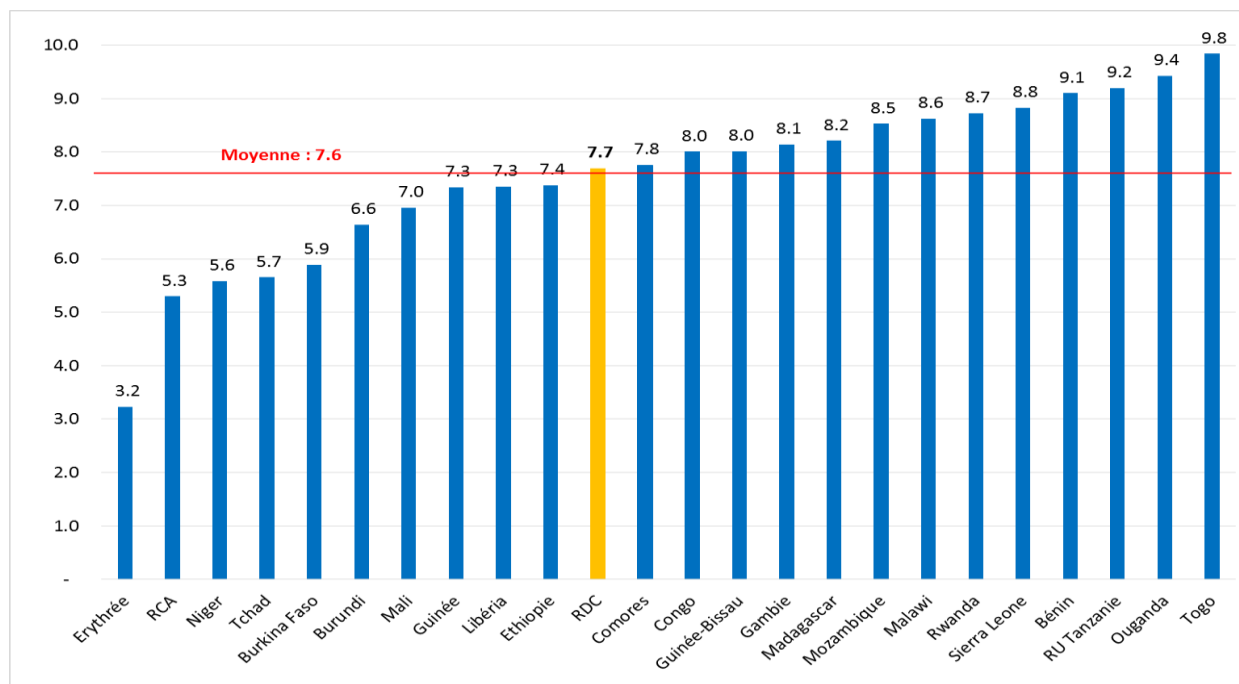
nécessaire de disposer des informations sur les effectifs et sur les niveaux terminaux d'éducation des individus (quelle proportion d'individus arrêtent leur scolarité à chaque niveau ?). Un individu qui n'a jamais accédé à l'école a une durée de scolarisation nulle, celui achevant la 1^{re} année mais n'atteignant pas la 2^e année a une durée de scolarisation d'un an, et ainsi de suite.

La méthode de calcul⁵⁷ se base sur le profil de scolarisation : nous retiendrons ici le profil probabiliste. En effet, la méthode probabiliste donne pour chaque classe le taux d'achèvement là où la méthode transversale présente des taux d'accès à chaque classe ; en outre elle permet d'obtenir des taux d'accès jusqu'à l'enseignement supérieur⁵⁸.

L'utilisation des données de l'enquête EADE 2012 donne une valeur de 7,7 pour l'année 2012 : cela signifie qu'en moyenne, un individu est scolarisé entre 7 et 8 ans, hors redoublements. L'utilisation des données MICS4 2010 conforte ce chiffre, dans la mesure où l'on obtient une valeur de 7,3.

L'utilisation de la perspective internationale est une fois de plus intéressante (graphique 2.12) : elle permet de voir que, pour les pays comparateurs retenus, l'EVS oscille entre 3,2 (Érythrée) et 9,8 (Togo) années d'étude. La RDC présente une valeur proche de la moyenne des pays qui est de 7,6.

Graphique 2.12 : Comparaison internationale de l'EVS, 2012 ou APP (nb. d'années d'étude achevées)



Source : calcul des auteurs pour la RDC et Pôle de Dakar-IIPE-Unesco pour les données comparatives.

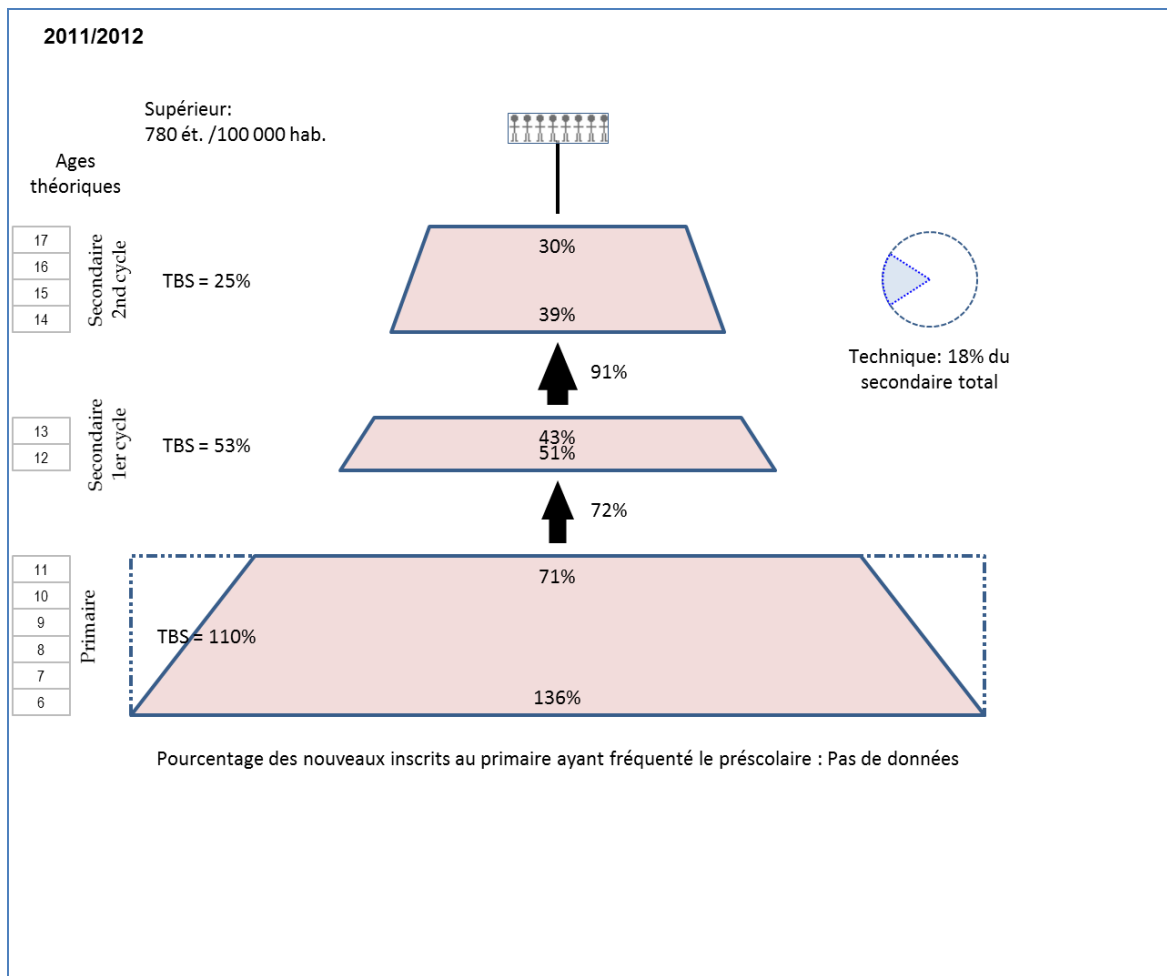
Pyramide éducative

Pour conclure cette partie, la pyramide éducative (figure 2.2) propose une représentation globale du système éducatif et permet d'apprécier l'ensemble de la couverture par niveau d'enseignement, mais également les flux d'élèves d'un niveau à une autre.

⁵⁷ cf. *Guide méthodologique pour l'analyse sectorielle de l'éducation*.

⁵⁸ On notera en outre que le profil transversal comprenant des taux d'accès supérieurs à 100 % sur les premières années du primaire, son utilisation biaiserait à la hausse le calcul de l'EVS.

Figure 2.2 : Pyramide éducative de la RDC, 2011/12



Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

Efficacité interne du système

Les objectifs quantitatifs des systèmes éducatifs ne se limitent pas seulement à augmenter le nombre d'enfants scolarisés. Ils consistent également à faire en sorte que les élèves atteignent la fin du cycle (qu'ils n'abandonnent pas en cours) et dans un temps minimum (en redoublant le moins possible). En effet, les programmes pédagogiques de chaque cycle sont développés de manière à transmettre un ensemble de connaissances et de savoir-faire cohérent. Une interruption précoce d'un cycle scolaire risque ainsi de réduire, voire d'annuler, la valeur des premières années d'apprentissage effectuées. L'exemple le plus fréquemment cité est celui de l'apprentissage de la lecture au primaire. En effet, même si nombre d'enfants savent lire et écrire avant la fin du primaire, la pratique régulière de la lecture, le renforcement de la maîtrise de la langue et son utilisation dans des activités diverses, visent à en assurer la pérennité. Il est ainsi démontré empiriquement qu'une grande partie des adultes qui n'ont pas fini le cycle primaire perd cette maîtrise de la lecture après quelques années⁵⁹.

Analyser le flux des élèves au cours d'un cycle et évaluer l'efficacité interne consiste à comparer le nombre d'élèves qui accèdent à la 1^{re} année du cycle avec le nombre d'élèves qui atteignent la dernière année dans le temps normalement imparti (sans redoubler). Plus la différence est petite, plus le flux est considéré comme continu ou efficient.

⁵⁹ Nous renvoyons le lecteur au chapitre 4 pour une analyse détaillée de la qualité des apprentissages.

Les abandons en cours de cycle et les redoublements pénalisent l'efficacité interne, en ce sens qu'ils augmentent les années-élèves consommées par le système pour produire le nombre de sortants à chaque niveau. Redoubler une année implique le financement de deux années de scolarisation au lieu d'une seule, sans que l'impact sur le niveau d'acquisition de l'élève ne soit prouvé⁶⁰. Cela envoie par ailleurs un mauvais signal aux parents et expose l'élève à un risque accru d'abandon avant la fin du cycle⁶¹, compte tenu des coûts directs et d'opportunités liés à la scolarisation. Abandons et redoublements entraînent donc, du point de vue de l'objectif d'apprentissage, un gaspillage de ressources publiques et privées.

Analyse descriptive des redoublements

Les niveaux de redoublement sont en baisse

Le tableau 2.9 présente l'évolution du pourcentage de redoublants en RDC par niveau d'enseignement. On constate que depuis 2000, le niveau de redoublement a baissé au primaire passant de 18 % à 11 % sur l'ensemble du cycle. Cette tendance s'observe à chaque grade, et l'on constate que la proportion est minimale pour la dernière année du primaire, là où d'autres pays montrent une proportion maximale à ce niveau, liée à l'échec à l'examen de fin de primaire. Pour le secondaire, bien que l'on ne dispose pas d'observations détaillées pour l'année 2000/01, une tendance aussi à la baisse s'observe sur la période 2006/07 à 2011/12, notamment au 2nd cycle. En 2011/12, les pourcentages de redoublants aux 1^{er} et 2nd cycles, toutes filières confondues, s'établissent à 12 % et 10 % respectivement.

Tableau 2.9 : Évolution des pourcentages de redoublants, 2000/01-2011/12 (%)

| | 2000/01 | 2006/07 | 2010/11 | 2011/12 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Primaire | 18 % | 16 % | 12 % | 11 % |
| P1 | 19 % | 16 % | 12 % | 11 % |
| P2 | 18 % | 17 % | 14 % | 13 % |
| P3 | 22 % | 18 % | 15 % | 13 % |
| P4 | 19 % | 16 % | 13 % | 12 % |
| P5 | 17 % | 15 % | 12 % | 11 % |
| P6 | 13 % | 9 % | 8 % | 7 % |
| 1^{er} cycle du secondaire | | 13 % | 13 % | 12 % |
| S1 | | 15 % | 14 % | 13 % |
| S2 | | 9 % | 12 % | 10 % |
| 2nd cycle du secondaire | | 16 % | 11 % | 10 % |
| S3 | | 18 % | 12 % | 10 % |
| S4 | | 15 % | 11 % | 10 % |
| S5 | | 16 % | 10 % | 9 % |
| S6 | | 15 % | 10 % | 9 % |

Source : données scolaires 2011/12 et RESEN 2005 pour l'année 2000/01.

On peut ainsi constater qu'environ 10-12 % des ressources publiques et privées sont gaspillées annuellement, du seul fait des redoublements, pour les enseignements primaire et secondaire.

... Et montrent une situation plutôt favorable par rapport à la situation moyenne prévalant dans le groupe de pays comparateurs

La situation est toutefois loin d'être des plus défavorables au regard des observations réalisées au niveau des autres pays (tableau 2.10), qui montrent des moyennes au niveau de la région Afrique de 12 %, 14 % et 13 %, pour le primaire, 1^{er} et le 2nd cycles du secondaire.

⁶⁰ Voir la note A4.1 sur le redoublement en annexe du chapitre 4

⁶¹ Au niveau global en Afrique, on estime l'effet d'un point de plus de redoublement à 0,8 point de plus d'abandons (Mingat *et al*, 2000).

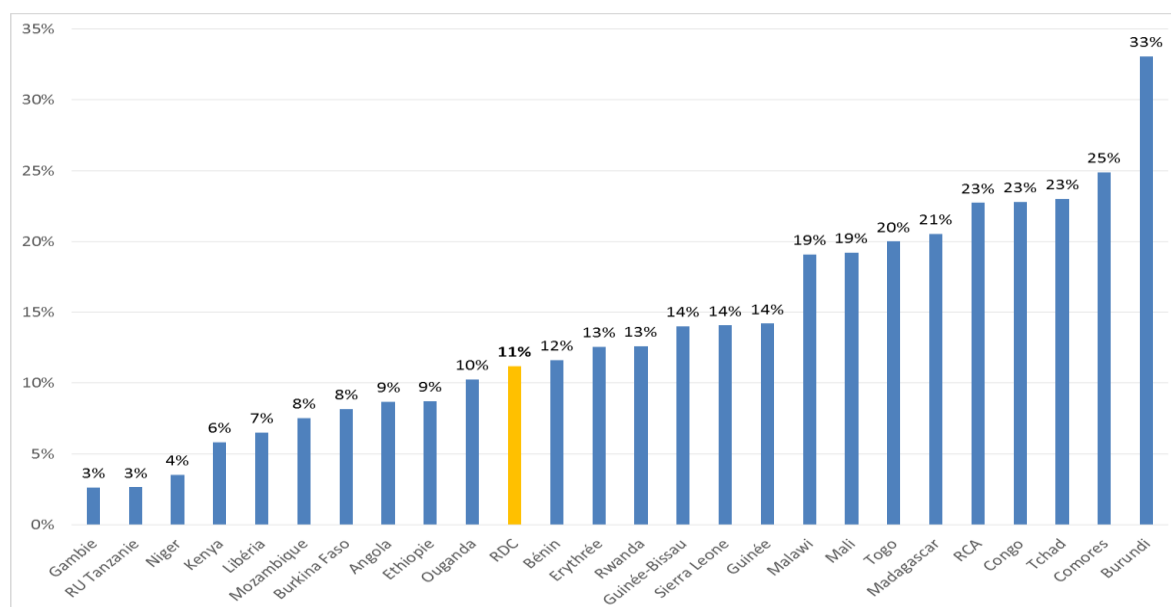
Tableau 2.10 : Comparaison internationale des pourcentages de redoublants, par niveau d'enseignement, 2011/12 ou année proche (%)

| | Primaire | 1 ^{er} cycle du secondaire | 2 nd cycle du secondaire |
|-------------------------------|----------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| RDC | 11 % | 12 % | 10 % |
| Afrique subsaharienne | 12 % | 14 % | 13 % |
| Moyenne des pays comparateurs | 14 % | 14 % | 14 % |
| Min. | 3 % | | |
| Max. | 33 % | | |

Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2011/12 et Pôle de Dakar-IIPE-Unesco pour les données comparatives.

Au niveau des pays comparateurs, on obtient une moyenne de 14 % pour l'enseignement primaire assortie d'une forte variabilité, puisque cette proportion varie de 3 % en Gambie à plus de 33 % au Burundi (graphique 2.13). La RDC se situe donc parmi les pays qui au final génèrent le moins de gaspillages des ressources liés aux redoublements.

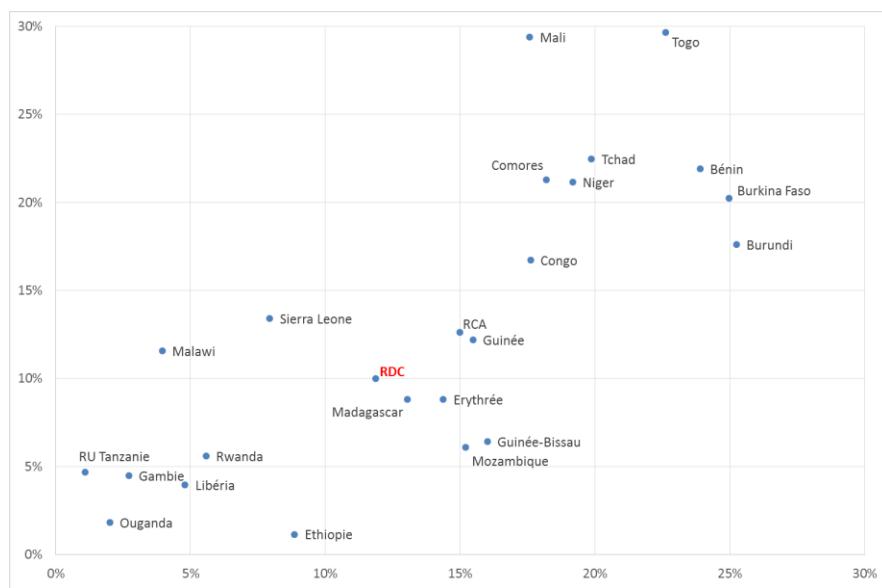
Graphique 2.13 : Comparaison internationale du % de redoublants au primaire, 2011/12 ou année proche (%)



Source : base de données du Pôle de Dakar-IIPE-Unesco et tableau 2.9 pour la RDC.

Cette tendance est confirmée au niveau de l'enseignement secondaire, en particulier au 2nd cycle (toutes filières confondues), comme le montre le graphique 2.14, présentant la situation de la RDC par rapport aux pays comparateurs.

Graphique 2.14 : Comparaison internationale du % de redoublants aux 1^{er} et 2nd cycles du secondaire, 2011/12 ou APP (%)



Source : base de données du Pôle de Dakar-IPE-Unesco et tableau 2.9 pour la RDC.

Mais les écarts persistent entre provinces

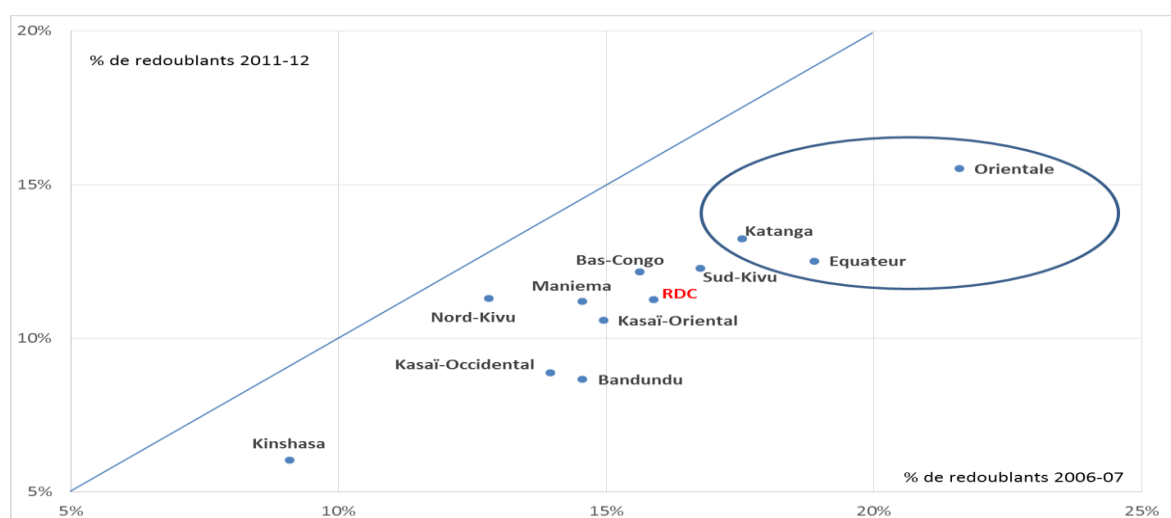
La réduction des pourcentages de redoublants observée au niveau national se décline à des degrés divers au niveau de chaque province⁶². Ainsi pour le primaire (graphique 2.15), si en moyenne la proportion de redoublement a baissé de 29 % entre 2006/07 et 2011/12, le niveau de diminution relative oscille entre 12 % (Nord-Kivu) à 40 % au Bandundu. Mais les plus fortes baisses n'ont pas été pour la plupart enregistrées dans les provinces qui affichaient les plus hauts niveaux de redoublement (comme l'Orientale, le Sud-Kivu et le Katanga), maintenant ainsi les écarts entre provinces (de 10 points de pourcentage). Ce sont ces mêmes provinces (avec l'Équateur) qui encore en 2011/12 affichent les plus hautes proportions de redoublements (au-delà de 11 % et jusqu'à 16 % dans l'Orientale). Cette situation est en forte contraste avec celle observée à Kinshasa, où la proportion de redoublements atteint 6 %, le niveau le plus bas du pays.

Au niveau du secondaire les réductions relatives du pourcentage de redoublants sont de 32 % pour le 1^{er} cycle et 33 % pour le 2nd.

Au niveau du 1^{er} cycle du secondaire, mis à part le Maniema qui a connu une relative stagnation (le pourcentage a baissé de 2 % de la valeur initiale), la variation oscille entre 19 % au Bandundu et 42 % dans le Katanga. Si dans le Katanga et le Sud-Kivu, la diminution observée a permis à ces deux provinces de se situer en 2011/12 au niveau de la moyenne nationale, dans la Province Orientale, la baisse n'a pas permis à la province de rattraper son retard. Mais il n'en reste pas moins que les écarts entre provinces se sont réduits sur la période. En 2011/12, 3 provinces affichent des taux inférieurs ou égaux à 10 % (Kinshasa et les deux Kasai) ; il y en avait aucune en 2006/07.

⁶² Voir tableau A2.5 en annexe.

Graphique 2.15 : Évolution du % de redoublants au primaire, par province, 2006/07-2011/12 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2006/07 et 2011/12.

En ce qui concerne le 2nd cycle, la baisse relative sur la période oscille entre 31 % (Bas-Congo) et 38 % (Kasaï Occidental), si l'on omet le Nord-Kivu qui présente une variation de seulement 3 % sur la période (celle-ci étant toutefois la résultante d'une baisse généralisée – de 14-18 % – sur les trois premières années, et d'une augmentation substantielle [+65 %] en dernière année, le pourcentage de redoublants étant pour cette classe passé de 10 % à 16 % sur la période considérée). Le pourcentage de redoublants sur l'ensemble du 2nd cycle du secondaire varie en 2011/12 de 7 % à Kinshasa et Bandundu à 13 % dans la Province Orientale, soit un écart de 6 points de pourcentage, le plus faible des 3 cycles étudiés.

Les faibles valeurs observées à Kinshasa amènent à s'interroger sur l'éventuelle différenciation du niveau de redoublement selon le type d'offre. Une analyse des données 2011/12, réalisée par type de structure, ne montre que très peu de variabilité, et ce quel que soit le niveau d'enseignement. Ceci suggère que le phénomène de redoublement est moins prévalant dans les écoles privées, ainsi que dans les écoles conventionnées salutistes et fondamentalistes. Le tableau 2.11 permet aussi de constater, qu'en matière de redoublement, il n'existe aucune différence notable entre filles et garçons⁶³.

Tableau 2.11 : Pourcentage de redoublants par régime de gestion et sexe, 2011/12 (%)

| | Primaire | | | 1 ^{er} cycle | | | 2 nd cycle | | |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|--------------|--------------|
| | Total | Garçons | Filles | Total | Garçons | Filles | Total | Garçons | Filles |
| Écoles publiques conv. | | | | | | | | | |
| Catholiques | 12,9 % | 12,6 % | 13,2 % | 13,4 % | 13,2 % | 13,7 % | 10,6 % | 10,5 % | 10,9 % |
| Fraternité | 8,7 % | 8,8 % | 8,6 % | 9,8 % | 10,1 % | 9,3 % | 6,7 % | 6,3 % | 7,2 % |
| Islamiques | 11,1 % | 10,9 % | 11,3 % | 12,6 % | 12,9 % | 11,9 % | 9,9 % | 9,2 % | 11,5 % |
| Kimbanguistes | 10,9 % | 10,7 % | 11,0 % | 12,1 % | 12,5 % | 11,5 % | 9,9 % | 9,4 % | 10,7 % |
| Protestantes | 11,0 % | 10,9 % | 11,2 % | 11,5 % | 11,8 % | 11,0 % | 9,6 % | 9,5 % | 10,0 % |
| Salutistes | 10,2 % | 10,0 % | 10,3 % | 9,6 % | 9,5 % | 9,8 % | 9,1 % | 8,7 % | 9,7 % |
| Écoles non conv. | 11,2 % | 10,9 % | 11,5 % | 12,4 % | 12,7 % | 11,8 % | 10,0 % | 9,9 % | 10,2 % |
| Autres écoles publiques | 10,3 % | 10,1 % | 10,7 % | 10,0 % | 10,0 % | 10,1 % | 9,9 % | 9,1 % | 11,1 % |
| Écoles privées | 7,6 % | 7,8 % | 7,5 % | 8,6 % | 8,8 % | 8,3 % | 7,9 % | 8,1 % | 7,7 % |
| Total RDC | 11,3 % | 11,1 % | 11,4 % | 11,8 % | 12,0 % | 11,5 % | 9,7 % | 9,6 % | 9,8 % |

Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2011/12.

⁶³ L'analyse du redoublement par province et par sexe réalisée sur l'année 2011/12, non présentée ici, ne montre elle aussi aucune différence notable entre filles et garçons, à province donnée.

Coefficients d'efficacité interne : abandons précoces et redoublement génèrent d'importants gaspillages de ressources, à tous les niveaux

Afin d'obtenir une mesure synthétique de l'efficacité interne à chaque niveau d'enseignement, il est utile de recourir aux coefficients d'efficacité interne (CEI), calculés comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaires pour conduire un élève de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années-élèves effectivement consommées compte tenu des redoublements et des abandons. Le tableau 2.12 présente les résultats des calculs des CEI, globaux et partiels pour les enseignements primaire et secondaire au niveau national.

Tableau 2.12 : Coefficients d'efficacité interne par niveau d'enseignement, 2011/12

| | Années-élèves théoriques utiles ⁶⁴ (a) | Années consommées du fait des abandons (b) | Années-élèves consommées y c. redoublements et abandons (c) | CEI global (d) = (a)/(c) | CEI hors redoublements (e) = (b)/(c) | CEI hors abandons (f) = (d)/(e) |
|----------------------------|---|--|---|--------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Primaire | 423 | 479 | 538 | 0,79 | 0,88 | 0,89 |
| Sec. 1 ^{er} cycle | 164 | 182 | 207 | 0,80 | 0,90 | 0,88 |
| Sec. 2 nd cycle | 326 | 348 | 385 | 0,85 | 0,94 | 0,90 |
| Dont | | | | | | |
| Général | 677 | 510 | 564 | 1,20 | 1,33 | 0,90 |
| Normal | 229 | 299 | 331 | 0,69 | 0,77 | 0,90 |
| Technique | 241 | 301 | 333 | 0,72 | 0,80 | 0,90 |

Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

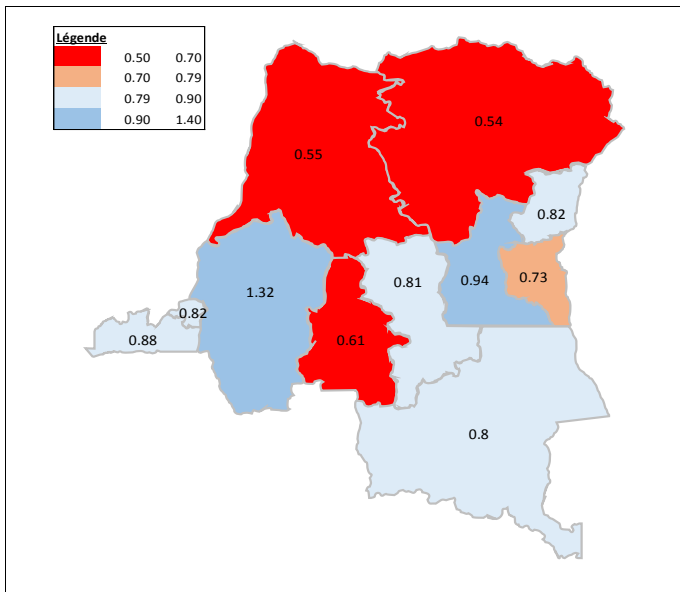
Enseignement primaire

Le CEI s'établit à 0,79, signifiant que 21 % (1-0,79) des ressources sont gaspillées annuellement du seul fait des redoublements et des abandons, et ce à part à peu près égale : les CEI partiels montrent en effet que 11 % des ressources sont perdues du seul fait des redoublements (le CEI hors abandons étant de 0,89) et 12 % du fait des abandons (le CEI hors redoublements étant de 0,88).

L'analyse par province révèle de fortes disparités d'un bout à l'autre du territoire. La valeur du CEI oscille entre 0,54 dans la Province Orientale à plus de 1 dans le Bandundu, sous l'effet essentiellement de la variabilité observée en termes de rétention. Le Kasaï Occidental, la Province Orientale et l'Équateur présentent des valeurs bien inférieures à ce qui peut être observé dans le reste du pays.

⁶⁴ Pour un cycle donné, le nombre d'années-élèves théorique utiles est le nombre d'années strictement nécessaires pour former le nombre de sortants. Techniquement on l'obtient en multipliant le dernier point du profil de rétention au niveau du cycle par le nombre d'année du cycle en question. Sur l'exemple du primaire, nous avons un taux de rétention de 70,5 %. Le nombre d'années-élèves théorique utiles est donc de $70,5 \times 6 = 423$.

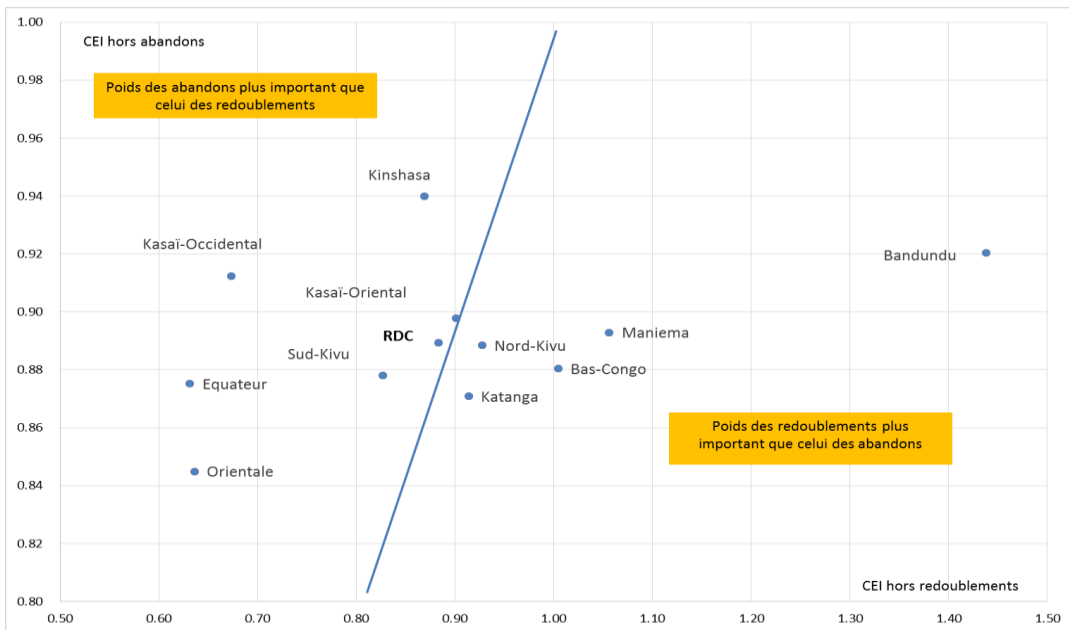
Carte 2.3 : CEI au primaire, par province, 2011/12



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

L'analyse des CEI partiels par province permet par ailleurs d'observer une plus grande variabilité du CEI hors redoublements que de celui hors abandons, traduisant une plus grande variété de situation en termes d'abandons que de redoublements. La Province Orientale, l'Équateur, le Kasaï Occidental, le Sud-Kivu et Kinshasa sont ainsi relativement plus affectés par les abandons que par les redoublements, là ou pour le Katanga, le Nord-Kivu, Le Maniema et le Bandundu, une situation inverse s'observe.

Graphique 2.16 : CEI partiels au primaire, par province, 2011/12

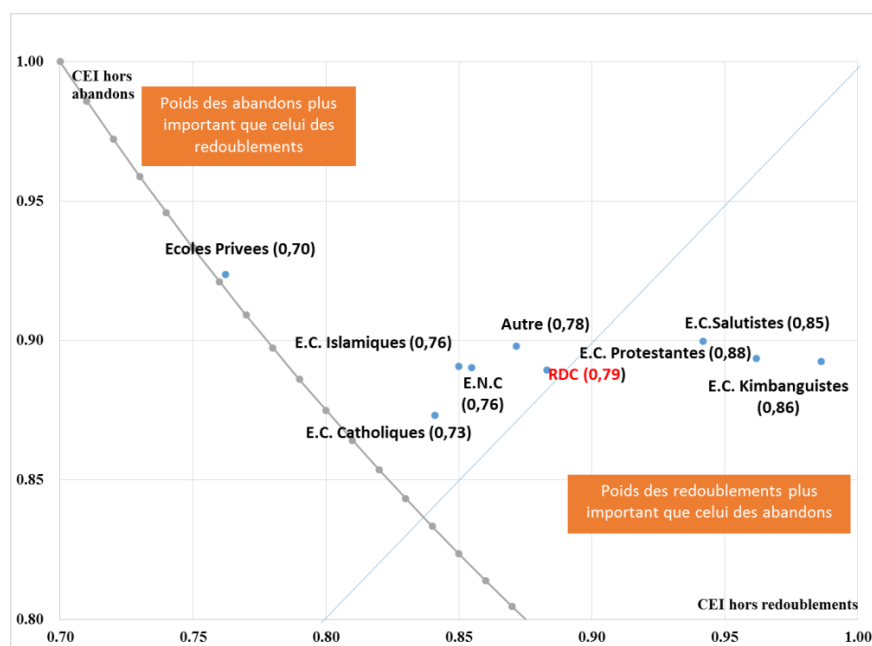


Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

Compte tenu de la structure de l'offre éducative, il est utile de pouvoir décliner ces résultats par régime de gestion, pour obtenir une vision synthétique du poids des abandons et des redoublements (graphique 2.17). Sans surprise, on constate que les établissements privés présentent la plus faible performance, avec un CEI de 0,70 essentiellement imputable à la rétention médiocre déjà soulignée : le CEI hors redoublements s'établit à

0,76, là où le CEI hors abandons est de 0,90⁶⁵. Les écoles conventionnées catholiques, les écoles non conventionnées, et dans une moindre mesure les écoles islamiques présentent aussi un CEI inférieur à la moyenne nationale, avec un poids légèrement plus important des abandons dans la perte d'efficacité. À l'opposé, les flux d'élèves des écoles fondamentalistes, salutistes, kimbanguistes et protestantes sont plus affectées par les redoublements que par une rétention lacunaire en cours de cycle. Le cas du régime fondamentaliste est singulier puisque, compte tenu de l'excellent niveau de rétention et du faible niveau de redoublements déjà abordés précédemment, le gaspillage de ressources y est plus faible que pour tout autre régime (CEI de 0,99).

Graphique 2.17 : Coefficients d'efficacité interne partiels, par régime de gestion, 2011/12⁶⁶



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

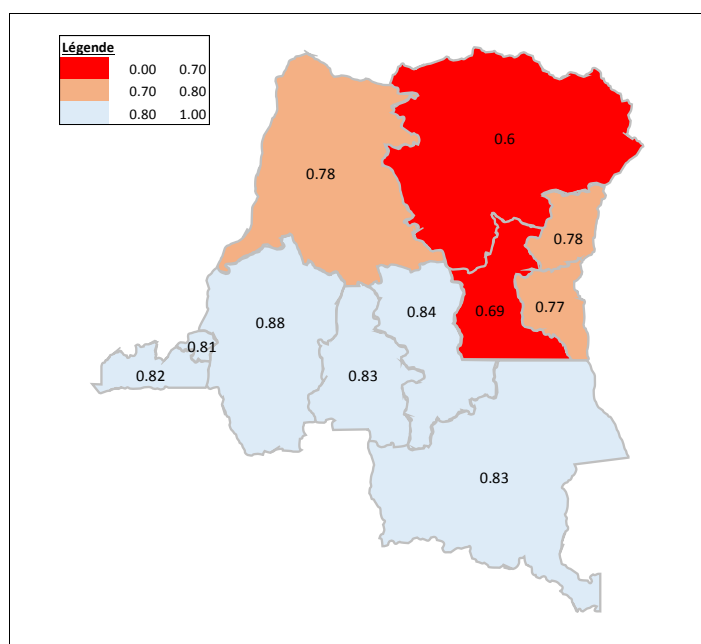
1er cycle de l'enseignement secondaire

La tendance observée au niveau national pour le primaire se retrouve au niveau du 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire, le coefficient d'efficacité interne étant de 0,80 en moyenne nationale. On remarque que cette valeur est assortie d'une moindre variabilité que celle observée au primaire : la Province Orientale et le Maniema présentent les valeurs les plus faibles avec respectivement 0,60 et 0,69 ; la valeur maximale s'observe dans le Bandundu avec 0,88 (carte 2.4).

⁶⁵ Le gain d'efficacité est donc meilleur lorsque l'on ne tient compte que des redoublements.

⁶⁶ Ce graphique présente les CEI hors redoublements (en abscisse) et hors abandons (en ordonnée) pour chaque régime de gestion. Prenant l'exemple des écoles de statut privé, le CEI global observé sur ce type d'école est de 0,70. Le CEI hors redoublements est de 0,76 et le CEI hors abandons est de 0,92 : cela signifie que le gain d'efficacité est plus important lorsque l'on fait abstraction des abandons que lorsque l'on fait abstraction du redoublement. *In fine*, les abandons ont donc un poids plus important que le redoublement dans la perte d'efficacité au niveau de ce type d'école. De manière générique, les points situés sur la droite correspondraient ici aux types de structures pour lesquelles abandons et redoublements ont le même poids dans la perte globale d'efficacité.

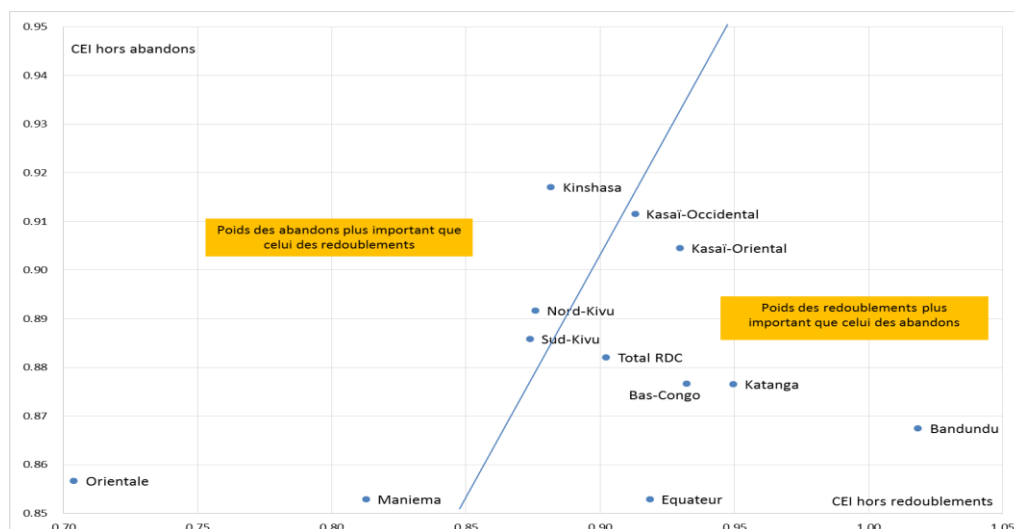
Carte 2.4 : CEI au 1^{er} cycle du secondaire, par province, 2011/12



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010/11 et 2011/12.

Les CEI partiels permettent d'observer là encore le poids plus important des redoublements que celui des abandons dans la perte de ressources ; le CEI hors redoublements se situe à 0,90 contre 0,88 pour le CEI hors abandons (voir tableau A2.6 en annexe pour les détails). Cette situation est toutefois très variable d'une province à une autre (graphique 2.18) : la Province Orientale, le Maniema, Kinshasa et, dans une moindre mesure, les deux Kivu ont une efficacité interne au niveau du 1^{er} cycle du secondaire plus altérée par les abandons que par les redoublements.

Graphique 2.18 : CEI partiels au 1^{er} cycle du secondaire, par province, 2011/12



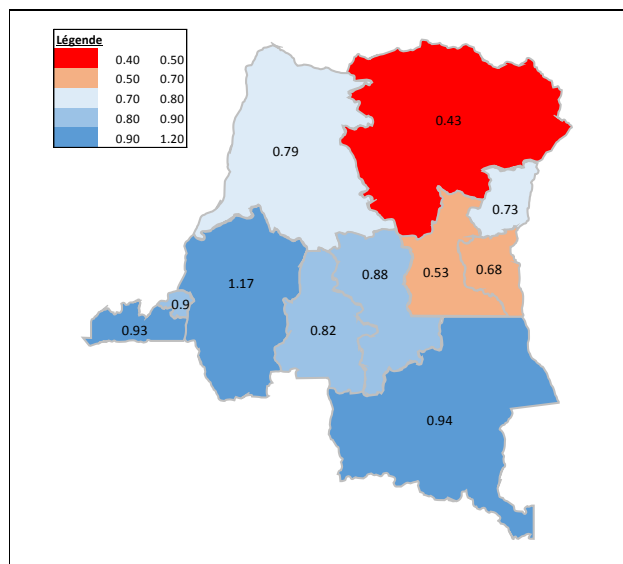
Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010-2011 et 2011/12.

2nd cycle de l'enseignement secondaire

Au niveau du 2nd cycle du secondaire, la situation s'avère meilleure, avec un CEI global de 0,85. La rétention étant meilleure, ce sont les redoublements qui, en moyenne, affectent plus le niveau d'efficacité obtenu au niveau national : le CEI hors abandons est en effet de 0,90, contre 0,95 pour celui hors redoublements.

L'analyse provinciale (carte 2.5) montre, là encore, une grande variété de situations : le CEI global oscille de 0,43 dans la Province Orientale à plus de 0,9 dans les provinces de Kinshasa, du Katanga, du Bas-Congo et du Bandundu. Le cas de cette dernière province est singulier dans la mesure où le CEI global y est supérieur à 1, ce qui est en théorie impossible sauf à considérer un afflux massif d'effectifs au secondaire sur les deux années considérées⁶⁷.

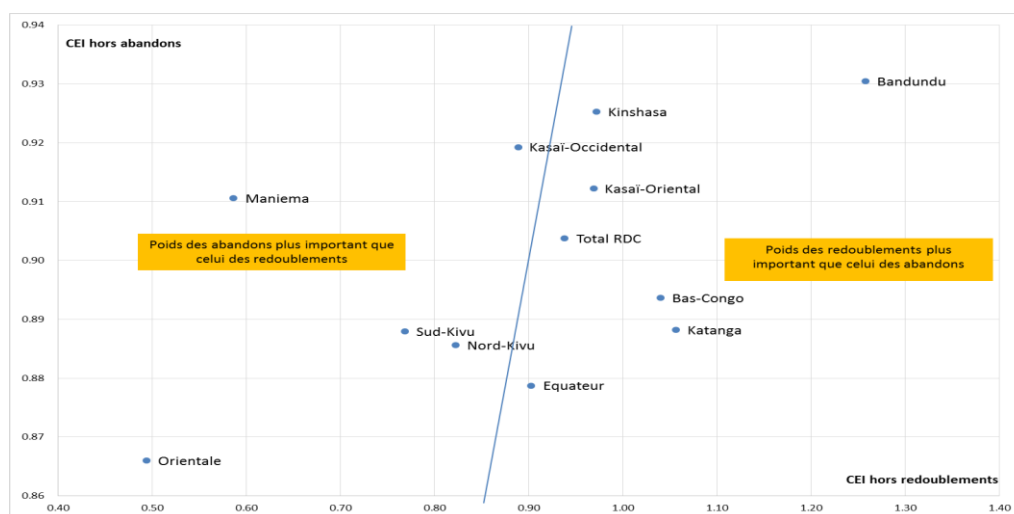
Carte 2.5 : CEI au 2nd cycle du secondaire, par province, 2011/12



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010-2011 et 2011/12.

L'analyse des CEI partiels par province permet en outre d'observer une moindre variabilité du CEI hors abandons (de 0,86 à 0,93) par rapport à celui hors redoublements (de 0,49 à 1,2), soulignant un poids relativement homogène des redoublements contrairement aux abandons, qui peuvent conduire à des pertes d'efficacité très variables et parfois substantielles. Pour la Province Orientale, le Maniema et, dans une moindre mesure, les deux Kivu et le Kasai Occidental, ce sont les abandons plus que les redoublements qui grèvent la gestion des flux d'élèves. Pour les autres provinces, on observe une tendance inverse, davantage en ligne avec la situation nationale.

Graphique 2.19 : CEI partiels au 2nd cycle, par province, 2011/12



Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2010-2011 et 2011/12

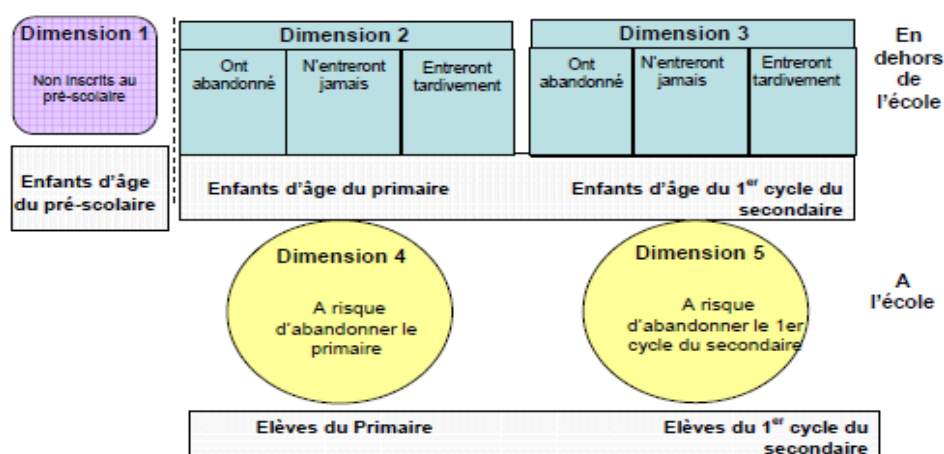
⁶⁷ Il pourrait également résulter d'un problème de qualité des données scolaires.

À ce stade, la décomposition par filière est intéressante, et ce à double titre⁶⁸. Elle montre d'une part le poids invariable du redoublement, qui génère 10 % de pertes de ressources, le CEI hors abandons se situant à 0,90 quelle que soit la filière. D'autre part, elle montre une situation moins éloquente en termes d'abandons pour l'enseignement technique et l'enseignement normal que pour l'enseignement secondaire général. En effet, le CEI hors redoublements est de 0,80 pour l'enseignement technique et de 0,77 pour l'enseignement normal, alors qu'il atteint 1,33 dans l'enseignement secondaire général. De ce point de vue, le gaspillage de ressources (publiques et privées) semble donc plus important dans le technique et le normal, et l'on peut présumer que, compte tenu de la bonne rétention générale au niveau du secondaire, toutes filières confondues, certains élèves quittent massivement ces filières en cours de cycle pour rejoindre l'enseignement secondaire général⁶⁹.

Les enfants hors du système scolaire

Les taux d'accès au primaire inférieurs à 100 %, les retards d'entrée à l'école et les abandons mis en évidence dans les sections précédentes conduisent à l'existence d'un nombre important d'enfants en âge d'être à l'école qui ne le sont pas. Ces enfants en dehors de l'école, ainsi que les enfants à risque, peuvent être catégorisés en cinq dimensions d'exclusion pour faciliter l'analyse (figure 2.3) : les enfants qui ne sont pas inscrits au préscolaire (dimension 1), les enfants en âge d'être à l'école primaire et qui n'y sont pas (dimension 2), les enfants en âge d'être au 1^{er} cycle du secondaire et qui n'y sont pas (dimension 3), et les enfants à risque d'abandonner le primaire ou le 1^{er} cycle du secondaire (dimensions 4 et 5).

Figure 2.3 : Les cinq dimensions d'exclusion



Source : Unicef et UIS, 2010.

Cette section s'efforcera d'évaluer le nombre et les caractéristiques des enfants des dimensions 2 et 3. En effet, les enquêtes ménages collectent les informations liées à la scolarisation des enfants uniquement à partir de 5 ans, ce qui rend impossible l'analyse des enfants hors du préscolaire, dont l'âge officiel est de 3-5 ans.

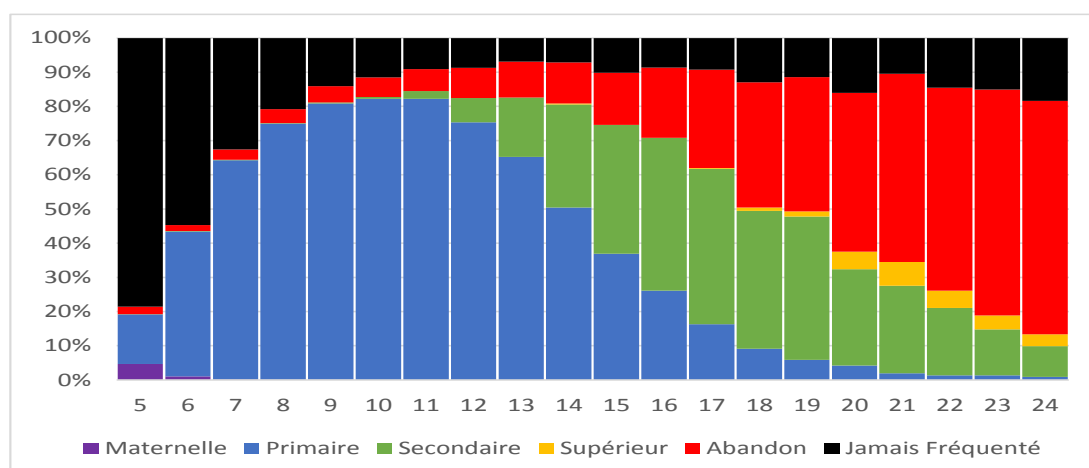
Les entrées tardives gonflent le nombre d'enfant en dehors de l'école

On peut, en premier lieu, examiner le statut scolaire des enfants à chaque groupe d'âge. On peut ainsi distinguer ceux qui sont à l'école et ceux qui ne le sont pas, et parmi ces derniers ceux qui n'ont jamais eu accès à l'école et ceux qui l'ont déjà abandonnée, comme illustré dans le graphique 2.20 réalisé à partir des données de l'enquête MICS4 2010.

⁶⁸ Voir le tableau A2.7 en annexe pour le détail.

⁶⁹ Cette analyse, étant basée sur les deux années les plus récentes disponibles lors de la préparation du présent document, ne permet rien de dire qu'il s'agit là d'une tendance structurelle lourde. C'est simplement ce qui est observé entre 2010/11 et 2011/12. Un tel résultat pourrait également provenir de données fragiles quant à la répartition des effectifs par filière au niveau du 2nd cycle du secondaire.

Graphique 2.20 : Statut scolaire des enfants et jeunes de 5 à 24 ans, 2010 (%)



Source : calculs des auteurs à partir des données de l'enquête MICS4 2010.

On constate qu'une partie importante des enfants de 6 à 11 ans est en dehors du système scolaire, la plupart parce qu'ils n'ont jamais eu accès à l'école. Ce point de vue confirme le constat fait précédemment, d'entrées tardives. En 2011/12, 44 % des enfants de 1^{re} année du primaire avaient dépassé l'âge normal d'entrée de 6 ans. Et il n'est pas rare d'y rencontrer des enfants de 10, 11 voire de 12, 13 ans. Parmi les enfants en âge du secondaire 1^{er} cycle (12 à 13 ans), une grande partie est encore au primaire, et une part importante a abandonné l'école.

Le tableau 2.13, construit à partir des données de l'enquête EADE 2012, traduit ces aspects en termes de pourcentages et de nombre d'enfants pour chaque groupe d'âge. On voit ainsi que parmi les enfants en âge du primaire, seuls 72 % sont effectivement à l'école primaire et 1 % scolarisé en préscolaire. 27 % sont donc en dehors de l'école, parmi lesquels 23 % qui n'y ont jamais eu accès. On observe également que 4 % des enfants de 6 à 11 ans (surtout parmi les plus âgés) ont déjà abandonné le système scolaire.

Pour le groupe d'âge des 12-13 ans, seuls 6 % n'ont jamais eu accès à l'école, mais seulement 12 % sont effectivement dans le secondaire. La vaste majorité, 74 %, est encore au primaire, conséquence des entrées tardives et des redoublements. Enfin, 7 % d'entre eux ont abandonné, ce qui signifie que 13 % des enfants de cette tranche d'âge sont en dehors de l'école.

Tableau 2.13 : Statut scolaire des enfants en âge du primaire et 1^{er} cycle du secondaire, 2012 (% et nb.)

| | | Tranche d'âge | |
|--------------|---|-------------------|------------------|
| | | 6-11 ans | 12-13 ans |
| Pourcentages | Statut scolaire | | |
| | Jamais fréquenté | 23 % | 6 % |
| | Maternelle | 1 % | 0 % |
| | Primaire | 72 % | 74 % |
| | Secondaire | 0 % | 12 % |
| | Supérieur | 0 % | 0 % |
| Abandon | 4 % | 7 % | |
| Effectifs | Jamais fréquenté | 2 953 741 (84,2%) | 237 266 (46,2%) |
| | Abandon | 555 510 (15,8 %) | 275 901 (53,8 %) |
| | Total EADE | 3 509 251 | 513 168 |
| | Dans un cycle inférieur | 73 378 | 2 917 533 |
| | Total EADE (y.c. retards de cycle) | 3 582 629 | 3 430 701 |

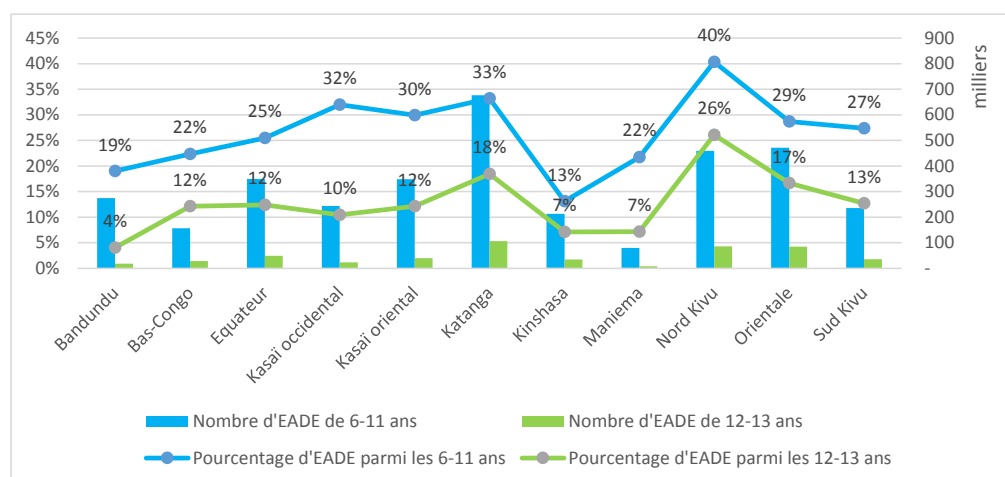
Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'enquête EADE 2012.

On peut ainsi estimer à un total de 3,5 millions le nombre d'enfants en âge du primaire qui ne sont pas à l'école (dimension 2), la plus grande partie (2,9 millions) n'ayant jamais eu accès à l'école (84 %). La dimension 3, qui compte les enfants en âge d'être en 1^{er} cycle du secondaire mais qui ne sont pas scolarisés, est évaluée à environ 513 000 enfants. Cependant, 2,9 millions d'enfants de cette tranche d'âge sont scolarisés à un niveau inférieur⁷⁰. Ces chiffres sont importants mais dénotent une amélioration notable de la situation dans la mesure où l'utilisation des données de l'EDS 2007 montrait 4,1 millions pour la dimension 2 et 608 698 pour la dimension 3.

Le pourcentage d'EADE varie grandement d'une province à l'autre. À Kinshasa, seuls 13 % des enfants de 6-11 ans sont en dehors de l'école, alors que cela concerne 40 % des enfants au Nord-Kivu, comme illustré par le graphique 2.21. Les autres provinces les plus concernées sont le Katanga (33 %), le Kasai Occidental (32 %) et le Kasai Oriental (30 %). Compte tenu de la taille des différentes provinces, c'est au Katanga que l'on compte le plus d'enfants de 6-11 ans non scolarisés (environ 677 000), suivi de la Province Orientale (471 000) et du Nord-Kivu (459 000).

En ce qui concerne les enfants d'âge du 1^{er} cycle du secondaire, les proportions d'enfants non scolarisés sont inférieures, mais on retrouve les mêmes provinces qui sont les plus touchées : le Nord-Kivu (26 %), Katanga (18 %) et Province Orientale (17 %). Le Bandundu présente la plus faible proportion d'enfants de 12-13 ans non scolarisés (4 %), suivie de Kinshasa et Maniema (7 %). À nouveau, c'est au Katanga, Nord-Kivu et dans la Province Orientale que les plus grands nombres d'EADE de 12-13 ans se situent (environ 106 000, 86 000 et 84 000 respectivement).

Graphique 2.21 : Distribution des enfants en dehors de l'école, par province, 2012 (% et nb.)



Source : calculs des auteurs à partir de données de l'enquête EADE 2012.

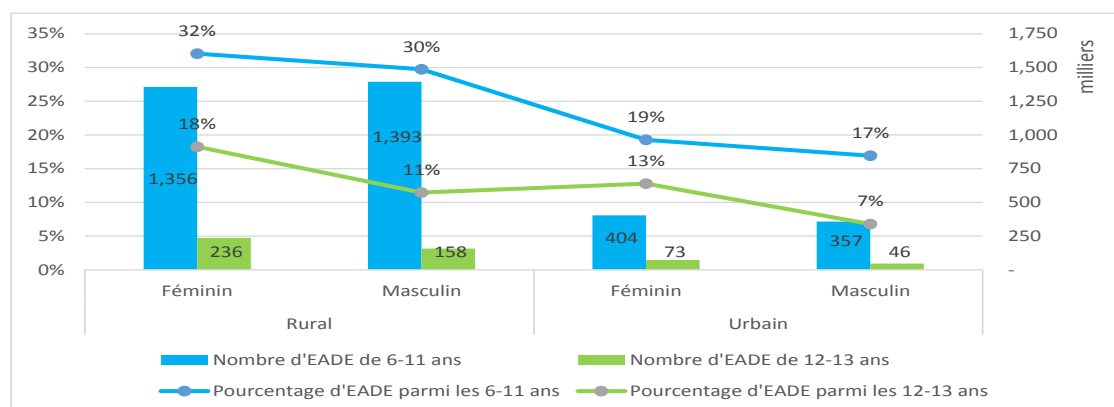
Un nombre important d'enfants en dehors de l'école est issu des milieux les plus démunis

Le problème des enfants en dehors de l'école apparaît tout d'abord comme un phénomène essentiellement rural, du moins chez les enfants d'âge primaire. En effet, alors que les pourcentages de filles et de garçons d'âge primaire non scolarisés sont assez proches, la proportion d'enfants non scolarisés en milieu rural est bien supérieure à celle constatée en milieu urbain : 30 % des garçons et 32 % des filles d'âge primaire en milieu rural ne sont pas scolarisés, contre respectivement 17 % des garçons et 19 % des filles en milieu urbain (graphique 2.22).

En revanche, en ce qui concerne le groupe d'âge du 1^{er} cycle du secondaire, la non-scolarisation serait davantage affectée par le genre : bien que l'incidence de la non-scolarisation soit plus forte en milieu rural qu'urbain, les filles marquent un net désavantage qui se maintient d'un milieu de résidence à l'autre.

⁷⁰ L'utilisation des données MICS4 2010 donnent des valeurs extrêmes proches de celles rapportées ici. 3,2 millions pour la dimension 2 et 580 000 pour la dimension 3, le nombre d'enfants de 12-13 ans inscrits en cycle inférieur étant évalué à 2,7 millions. Les données EADE 2012 ont toutefois été préférées dans la mesure où elles sont plus récentes et issues d'une enquête dédiée.

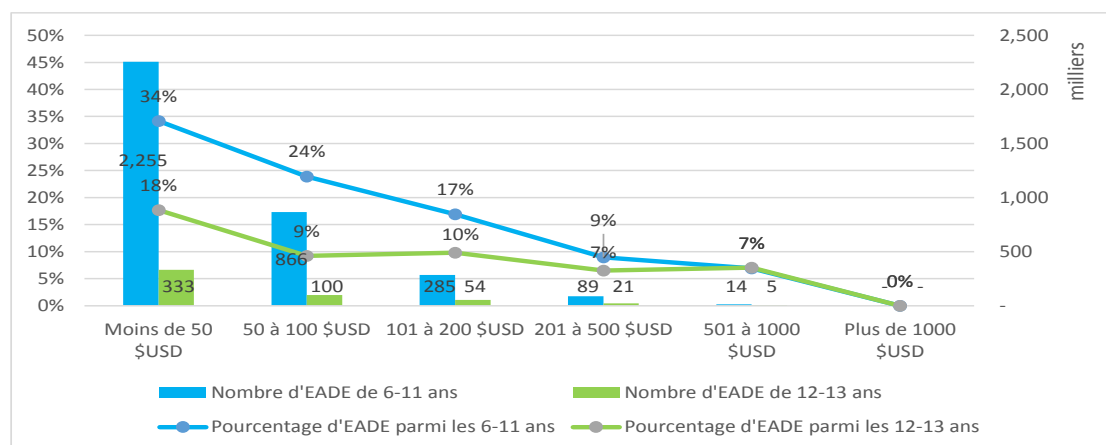
Graphique 2.22 : Incidence et distribution des enfants en dehors de l'école, par milieu et genre, 2012 (% et nb.)



Source : calculs des auteurs à partir de données de l'enquête EADE 2012.

Mais là encore, c'est la dimension revenu du ménage qui serait la plus discriminante ; la proportion d'enfants en dehors de l'école diminuant avec l'augmentation du niveau de revenus du ménage (graphique 2.23). Ainsi, parmi les ménages avec un revenu mensuel inférieur à 50 USD, 34 % des enfants entre 6 et 11 ans ne sont pas scolarisés. Cette proportion diminue pour chaque tranche de revenu successive, jusqu'à atteindre 7 % parmi les ménages ayant un revenu entre 500 et 1 000 USD par mois. Par ailleurs, il ne semble pas y avoir d'enfants en dehors de l'école parmi les familles ayant des revenus supérieurs à 1 000 USD. La majorité des enfants en dehors de l'école se retrouve donc parmi les ménages les plus démunis : environ 2,3 millions vivent dans des ménages dont le revenu mensuel est inférieur à 50 USD par mois, et environ 866 000 dans des familles avec un revenu mensuel entre 50 et 100 USD.

Graphique 2.23 : Incidence et distribution des enfants en dehors de l'école, selon le revenu du ménage, 2012 (% et nb.)



Source : calculs des auteurs à partir de données de l'enquête EADE 2012.

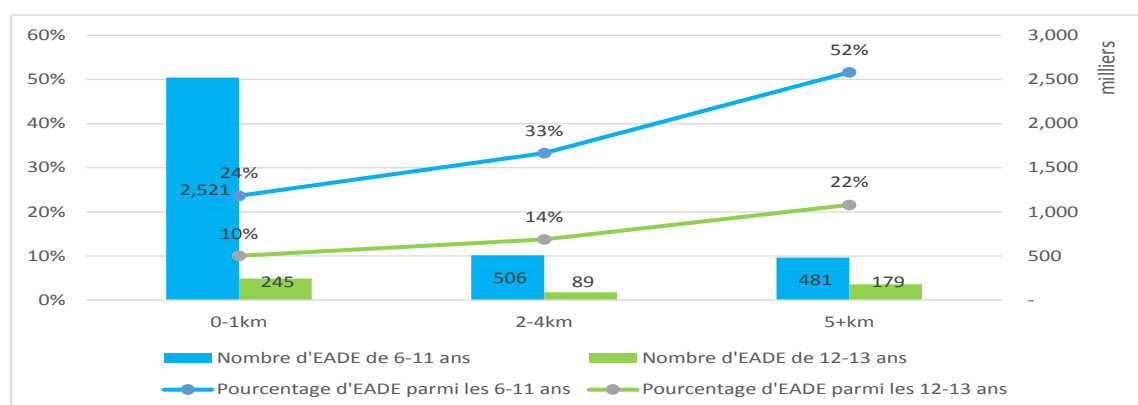
De façon similaire, c'est parmi les ménages les plus pauvres que se trouve la plus grande proportion d'enfants de 12-13 ans en dehors de l'école : 18 % d'entre eux. En revanche, cette proportion est relativement équivalente parmi les ménages dont le revenu mensuel se situe entre 50 USD et 1 000 USD par mois (entre 7 % et 10 %).

L'offre n'est pas un facteur très discriminant

La distance à l'école peut s'avérer être un facteur de non-scolarisation important, en particulier en milieu rural, dans la mesure où elle augmente les coûts directs et d'opportunité de scolarisation. Elle peut être un frein important en particulier pour les filles, car les parents sont moins enclins à les envoyer à l'école lorsqu'elles doivent parcourir de longues distances.

Si l'on observe la proportion d'enfants non scolarisés en fonction de la distance de leur foyer à l'école la plus proche, on constate que les risques qu'un enfant ne soit pas scolarisé augmentent avec la distance à l'école : plus de la moitié des enfants qui vivent à plus de 5 km de l'école primaire la plus proche est en dehors de l'école, contre 24 % pour ceux vivant à moins d'un km. Cependant, peu d'enfants vivent à plus de 5 km d'une école ; la grande majorité des enfants non scolarisés ou déscolarisés a une école proche du domicile (près des trois-quarts des enfants de 6-11 ans non scolarisés, soit environ 2,5 millions d'enfants). Ce résultat, associé au fait que 24 % des enfants qui vivent à moins de 1 kilomètre de l'école primaire la plus proche ne sont pas scolarisés, signale toutefois l'existence d'autres facteurs en jeu qui peuvent relever tant de l'offre (pas de places dans l'école, école pas sûre, etc.) que de la demande⁷¹. En effet, un aspect central évoqué par les parents pour expliquer la non-scolarisation/déscolarisation de leurs enfants est le coût financier prohibitif (voir chapitre 6).

Graphique 2.24 : Distribution des enfants en dehors de l'école, selon la distance à l'école, 2012 (% et nb.)



Source : enquête EADE 2012 et calculs des auteurs.

Ces différentes observations laissent présager l'existence de facteurs d'offre et de demande scolaires, qu'il est nécessaire de mieux appréhender en vue de formuler des réponses pertinentes à ces problèmes. Nous renvoyons le lecteur au chapitre 6 pour une analyse détaillée des barrières et goulots d'étranglement qui affectent la scolarisation des enfants.

Résultats clés et piste d'orientations politiques

Les analyses menées dans ce chapitre montrent une extrême résilience du système éducatif congolais, compte tenu de la situation complexe du pays : bien que des progrès restent à réaliser, la RDC montre en effet des indicateurs de couverture, d'accès, d'achèvement et d'efficacité interne en amélioration, et qui sont pour la plupart supérieurs aux moyennes régionales.

- *Les effectifs scolarisés ont augmenté de manière significative à tous les niveaux d'enseignement entre 2005/06 et 2011/12, favorisant une augmentation de la couverture* : l'accroissement des effectifs scolarisés est de 65 % pour le préscolaire, 39 % pour le primaire, 40 % pour le secondaire, 113 % pour l'enseignement supérieur et 33 % pour l'enseignement non formel.

- *Cependant, peu d'enfants bénéficient du préscolaire dans sa formule actuelle, et l'évolution de la couverture est lente et ne répond pas à la demande*. La couverture du préscolaire est passée de 3 % à 4,3 % entre 2006/07 et 2011/12, positionnant la RDC parmi les pays ayant les plus faibles niveaux de couverture. Cette moyenne nationale, assortie d'une offre majoritairement privée, montre de fortes disparités provinciales, le maximum étant atteint à Kinshasa (11 %). En outre, les taux d'accès par classe sont croissants, manifestant une tendance à préscolarisier les enfants le plus tard possible. Peu d'enfants bénéficient donc de l'enseignement préscolaire et parmi ces derniers, peu le fréquentent durant 3 ans.

⁷¹ Au-delà de la distance à l'école, la disponibilité de places peut également constituer un facteur bloquant. Nous renvoyons le lecteur au chapitre 6, ainsi que pour les aspects liés à la demande.

- *Au niveau de l'enseignement primaire, le TBS s'établit à 110 % en 2011/12, marquant un gain de 10 points de pourcentage par rapport à 2006/07.* L'offre demeure essentiellement publique conventionnée (avec une prédominance des écoles catholiques et protestantes). Cette structure d'offre est cependant très variable d'un bout à l'autre du territoire. À titre d'exemple, les établissements privés scolarisent moins de 1 % des effectifs du primaire dans le Bandundu mais près de 55 % à Kinshasa.

- *L'accès au primaire est presque universel et une proportion croissante d'enfants achève ce cycle, mais le défi de la SPU demeure.* On estimait à 5 % la proportion d'enfants n'ayant jamais eu accès à l'école en 2012. Du côté de l'achèvement, de gros progrès ont également été observés : en 2011/12, près de 7 enfants sur 10 atteignaient la dernière année du primaire, ils n'étaient que 1 enfant sur 3 en 2001/02. Les déperditions au cours du cycle primaire sont importantes entre la 1^{re} et la 2^e année (et ce depuis 2001/02) ; elles le sont également lors de la transition du primaire vers le secondaire (chute de 20 points).

Ce niveau de taux d'achèvement au primaire (TAP) positionne toutefois la RDC parmi les pays affichant les meilleures performances d'un point de vue quantitatif. Ces moyennes nationales demeurent cependant assorties de disparités provinciales fortes, le TAP variant de 60 % dans le Katanga à 100 % dans le Bandundu.

- *Beaucoup d'enfants entrent (très) tardivement à l'école primaire, ce qui potentiellement augmente le risque d'abandon en cours de cycle, et gonfle le nombre d'enfant en dehors du système scolaire.* En 2012, sur les 3,5 millions d'enfants en âge du primaire estimés ne pas être à l'école, 2,9 millions (84 %) n'avaient jamais eu accès à l'école. Par ailleurs, 44 % des nouveaux entrants en 1^{re} année du primaire en 2011/12 avaient plus de 6 ans (ils étaient cependant 55 % dans ce cas en 2005/06) ; ils étaient nombreux à être âgés de 10, 11, voire de 12 ans. La problématique des enfants hors de l'école est ainsi d'abord un problème d'entrées tardives et ensuite un phénomène lié aux abandons au cours du primaire.

- *La rétention en cours de cycle est de 70 %, assortie de fortes disparités provinciales :* ainsi, si le Kasai Occidental, la Province Orientale et l'Équateur présentent un niveau de rétention inférieur à 45 %, marquant des conditions de scolarisation et un contexte socio-économique local peu favorables à la survie des élèves au cours du cycle primaire, des provinces comme le Bandundu ou le Maniema montrent des niveaux supérieurs à 100 % traduisant un phénomène d'attrait pour ces deux provinces. Ceci est à mettre en lien soit avec la proximité des zones de tension (pour le cas du Maniema), soit avec la structuration de l'offre, celle-ci étant majoritairement publique au Bandundu et plus importante par ailleurs en termes de disponibilité de classes pédagogiques au regard de la population scolarisable. On notera, en outre, que la rétention varie fortement selon le type de structure, les écoles privées affichant la plus mauvaise performance, là où les écoles de la fraternité affichent 100 % de rétention.

- *Le niveau de couverture pour l'enseignement secondaire a suivi une légère tendance à la hausse.* Le TBS calculé sur l'ensemble du secondaire montre une évolution globalement moins forte que celle observée au primaire, passant de 35,2 % en 2006/07 à 43,1 % en 2011/12. L'amplitude de l'accroissement est quasi identique au 1^{er} comme au 2nd cycle du secondaire, qui affichent des TBS de 53,3 % et 36,6 % respectivement ; des niveaux au-dessous de la moyenne enregistrée pour les pays comparateurs. La situation est toutefois marquée par de fortes disparités régionales, notamment concernant la structuration de l'offre.

- *La couverture des filières courtes de la formation professionnelle (EPSP) est insuffisante au regard du nombre d'adolescents non scolarisés ou déscolarisés.* Le nombre d'élèves pour 100 000 habitants est passé de 906 à 1 101 sur la période au niveau de l'ETFP (filières longues et courtes). Cette évolution n'a pas bénéficié aux filières courtes (formation professionnelle et arts et métiers), pour lesquelles le ratio de couverture s'établit seulement à 81 pour 100 000 individus, niveau plus ou moins stable sur la période considérée.

- *Les services du non formel sont également insuffisants pour couvrir les besoins importants des enfants qui ont abandonné au primaire.* Sur la période 2006/07-2011/12, le nombre d'apprenants pour 100 000 habitants est passé de 401 à 463. Ramené aux 3,5 millions d'enfants d'âge primaire non scolarisés, c'est à peine 8 % des besoins qui sont potentiellement couverts.

- *La couverture de l'enseignement supérieur a doublé sur la période,* passant de 432 à 801 étudiants pour 100 000 habitants. Les étudiants sont majoritairement inscrits à l'université (publique ou privée) et l'analyse

par filière montre une prédominance des filières santé (près de 30 % des effectifs en 2011/12), suivies de loin par la formation des enseignants (10 %).

- *La structure d'offre a peu changé et demeure, sauf cas particulier du préscolaire, essentiellement publique.* En 2011/12, le privé accueillait 11 % des élèves au primaire, entre 13 % et 22 % au secondaire, 27 % au supérieur, et plus de 50 % au préscolaire et dans le non formel. Le secteur conventionné, malgré un léger recul, continue à scolariser la majorité des élèves au primaire (72 %) et au secondaire (65 %). Notons que cette structure d'offre est très inégale d'une province à l'autre.

- *L'efficacité interne au niveau de l'enseignement primaire et secondaire est affectée par des redoublements et abandons générant des gaspillages importants de ressources publiques et privées.* Entre 21 % (CEI de 79 % au primaire) et 15 % (CEI de 85 % au secondaire 2) des ressources (publiques et privées) sont perdues suite aux redoublements et abandons précoces en cours de cycle. Si au primaire, ils ont un poids similaire au niveau du pays, au secondaire le redoublement affecte plus l'efficacité que l'abandon ; de fortes variations sont observées au niveau provincial.

- *Le niveau de redoublement est toutefois en baisse, tant au primaire qu'au secondaire.* Ainsi, au primaire, le pourcentage de redoublants est passé de 18 % en 2001/02 à 11 % en 2011/12 ; au secondaire, les pourcentages de redoublants s'établissaient à 12 % en 2011/12 contre 10 % en 2005/06. Ces niveaux placent la RDC dans une position relativement meilleure que la situation moyenne observée dans les pays comparateurs.

Pistes d'orientations politiques

Au regard de l'ensemble des résultats et observations de ce chapitre, quelques pistes d'orientations politiques sont proposées. Elles portent dans un premier temps sur l'expansion des sous-secteurs du préscolaire, de l'ENF, de l'ETFP et du supérieur, et sur une réflexion concernant leurs développements harmonieux et équitables. Elles sont à envisager en complément des pistes proposées dans le chapitre 6 sur l'équité.

Ainsi, au niveau du préscolaire, l'évolution lente de la couverture et le fait qu'un nombre marginal d'enfants y ait accès requièrent de se questionner sur :

- l'organisation actuelle du cycle dans sa structure d'offre, qui demeure privée là où la demande émane pour l'essentiel des populations rurales démunies ;
- la durée du cycle, dans la mesure où peu d'enfants le fréquentent durant les trois années. Les recherches actuelles auraient tendance à montrer que deux années suffisent au regard des bénéfices attendus pour la préparation de l'enfant. Par ailleurs, à budget égal, passer de trois à deux années de préscolarisation donne une marge de manœuvre pour pouvoir scolariser 50 % d'enfants en plus.

Le développement de l'ETFP et du supérieur, en décalage avec les besoins du pays, nécessite qu'une réflexion nationale s'engage à ces niveaux. Cela passera notamment par une analyse approfondie de la relation éducation-formation-emploi en lien avec le développement économique futur du pays et les besoins du marché du travail, en vue notamment de :

- mieux cerner la structuration des filières de formation, les objectifs de couverture ainsi que les contenus de formation, pour permettre à chaque jeune de pouvoir s'épanouir et s'insérer au mieux dans la société congolaise ;
- mieux appréhender les possibilités d'insertion professionnelle et d'équilibrer les filières au regard des besoins de l'économie ;
- restructurer si nécessaire le curricula du secondaire.

Une réflexion sur la prise en charge des enfants jeunes et adolescents qui ont abandonné le primaire et non éligibles pour l'ETFP ou au cursus secondaire général serait également souhaitable, au regard du nombre important d'enfants privés de toute éducation.

L'amélioration de l'efficacité interne (réduction des redoublements et des abandons en cours de cycle) au niveau de l'enseignement primaire et secondaire est également à favoriser pour plus d'efficacité. La réduction des redoublements pourrait passer par la mise en œuvre de mesures ciblant l'interdiction de redoubler au sein

des sous-cycles, associée à un accompagnement des élèves présentant des grandes difficultés. Quant à la diminution des abandons, elle nécessitera la mise en place de stratégies variées, la réduction des barrières financières y étant centrale. Nous renvoyons le lecteur au chapitre 6 qui traite plus en profondeur cette question.

La réduction des disparités régionales est enfin à rechercher, par souci d'équité notamment. L'exploitation et le suivi régulier des différences observées entre provinces et entre régimes de gestion sont une première étape dans cette voie, qui impose de pouvoir disposer d'un SIGE opérationnel et efficient au niveau décentralisé. À cet égard, la poursuite de la décentralisation du SIGE est particulièrement opportune. De manière corollaire, disposer d'une carte scolaire actualisée serait souhaitable.

CHAPITRE 3

Coût et financement du système éducatif

La question des coûts et du financement occupe une place importante dans l'analyse des systèmes éducatifs. En effet, les résultats atteints par le système éducatif dépendent des ressources totales mobilisées pour le secteur de l'éducation mais aussi de la manière dont ces ressources sont utilisées. L'analyse des dépenses effectives de l'éducation permet de mettre en exergue les marges de manœuvre dont peut disposer le système éducatif pour améliorer ses résultats à ressources contraintes. Elle permet également, en fournissant les coûts par principaux postes de dépenses, d'anticiper le coût total financier de la mise en œuvre de la politique éducative à court, moyen et long termes, et ainsi de juger de la soutenabilité financière et physique de cette politique.

Ce chapitre a pour objectif d'analyser les dépenses exécutées au profit du système éducatif congolais avec une attention particulière portée sur celles financées sur fonds publics. Il s'intéressera ainsi aux arbitrages et aux choix politiques réalisés par le secteur de l'éducation dans l'utilisation des ressources qui lui ont été accordées, en mettant notamment en exergue les arbitrages intra-sectoriels (répartitions des ressources par sous-secteur de l'éducation), les agrégats entrant dans la composition des coûts unitaires de scolarisation, et l'apport des ménages dans le financement de l'éducation.

Vue d'ensemble des composantes de financement du système éducatif congolais

Le fonctionnement des établissements scolaires publics (conventionnés et non conventionnés), de même que les bureaux gestionnaires (provinces et sous-provinces éducationnelles)⁷², est financé par le budget de l'État complété des diverses contributions perçues par les établissements par enfants scolarisés auprès des parents d'élèves. À cet égard, une des particularités du financement de l'éducation en RDC réside dans les très nombreuses sollicitations adressées aux familles à tous les niveaux d'enseignement.

Des textes du gouvernement central et des gouvernements provinciaux définissent les frais percevables auprès des élèves. Cependant, il reste difficile de déterminer exactement la contribution réelle des parents, tant il existe des disparités entre les écoles dans la mise en application des textes réglementaires. Toutefois à partir d'enquêtes réalisées auprès des ménages, il est possible d'obtenir une estimation des dépenses consenties par ceux-ci en moyenne par enfant scolarisé.

En 2012, les recettes réglementaires des établissements publics peuvent être résumées comme le montre le tableau 3.1. Hormis les frais de fonctionnement accordés par l'État, toutes les recettes sont perçues auprès des parents d'élèves.

Alors que les autres recettes sont utilisées comme complément aux frais de fonctionnement des établissements, les recettes sur ordre (minerval, les frais d'assurances, les frais d'imprimés et frais d'examen) sont reversées entièrement à d'autres institutions. Ainsi le minerval est reversé au Trésor public pour le compte du Fonds de promotion de l'Éducation nationale, les frais d'assurances sont reversés à la Société nationale d'assurances, les frais d'imprimés au Service national d'identification des élèves et les frais d'examen aux institutions en charge de l'organisation des examens de fin de cycle (Direction du TENAFEP pour le primaire).

⁷² Rappelons également la présence des réseaux religieux, qui gèrent directement de nombreux établissements scolaires, et qui disposent aussi de représentations au niveau des provinces et des districts, *via* les coordinations provinciales et sous-provinciales.

Tableau 3.1 : Recettes autorisées dans les établissements publics par rubrique et niveau d'éducation

| | Précolaire | Primaire | Secondaire | Supérieur |
|---|------------|----------|------------|-----------|
| Recettes | | | | |
| Frais de fonctionnement accordés par l'État | X | X | X | X |
| <i>Minerval*</i> | X | X | X | X |
| <i>Assurances*</i> | X | X | X | X |
| <i>Frais d'imprimés*</i> | X | X | X | |
| <i>Frais d'examen (TENAFEP, examen d'État, etc.)*</i> | X | X | X | |
| Interventions ponctuelles | X | X | X | X |
| Frais de motivations | X | X | X | X |
| Supplétifs aux frais de fonctionnement | X | X | X | X |
| Frais techniques | | | X | |
| Produits d'autofinancement | X | X | X | X |
| Frais de construction | | | | X |
| Frais administratifs | | | | X |
| Frais de recherche | | | | X |
| Frais d'homologation et d'entérinement | | | | X |
| Frais d'exposition | | | | X |
| Frais d'hébergement | | | | X |
| Frais d'inscription | | | | X |

Source : auteurs sur la base des divers arrêtés ministériels.* Recettes sur ordre.

Hormis les recettes sur ordre, dont les montants sont harmonisés pour tous les élèves pour un niveau donné, les montants des frais perçus par élève et par rubrique ne sont pas fixes. Ils sont établis par le gouverneur provincial.

Le rapport de l'enquête de suivi des dépenses publiques (PETS/ESDD) dans les secteurs de l'éducation en RDC décrit les flux financiers à destination des écoles, notamment en ce qui concerne les enseignements primaire et secondaire (voir note A3.1 en annexe).

Évolution des dépenses publiques d'éducation

Des dépenses publiques d'éducation en forte augmentation

Les tableaux 3.2 et 3.3 présentent, pour le premier, l'évolution des dépenses publiques d'éducation selon la nature entre 2002 et 2012, et pour le second l'évolution de la distribution des dépenses publiques d'éducation par nature d'abord puis par source de financement ensuite entre 2005 et 2012. Il s'agit ici de toutes les dépenses de la fonction éducation telles que déclinées par la chaîne de la dépense du ministère du Budget. Ces dépenses regroupent donc :

- i) toutes les dépenses du MEPSP et du MESU ;
- ii) toutes les dépenses d'éducation du MAS ;
- iii) les dépenses d'éducation exécutées par d'autres ministères, notamment au titre de leurs écoles de formation professionnelle.

Tableau 3.2 : Évolution des dépenses publiques d'éducation par nature, 2002-2012 (en millions de FC)

| | 2002 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| En millions de FC courants | | | | | | | | | |
| Courantes | 9 925 | 53 898 | 82 705 | 124 051 | 183 878 | 183 968 | 260 588 | 397 099 | 460 316 |
| En capital | 918 | 6 813 | 1 275 | 7 146 | 1 894 | 26 775 | 28 371 | 32 840 | 2 095 |
| Total | 10 843 | 60 711 | 83 980 | 131 197 | 185 773 | 210 742 | 288 959 | 429 939 | 462 411 |
| En millions de FC constants, 2012 | | | | | | | | | |
| Courantes | 46 181 | 160 076 | 219 105 | 276 475 | 342 697 | 256 146 | 309 034 | 426 992 | 460 411 |
| En capital | 4 272 | 20 235 | 3 378 | 15 927 | 3 531 | 37 279 | 33 646 | 35 312 | 2 095 |
| Total | 50 453 | 180 311 | 222 484 | 292 402 | 346 228 | 293 425 | 342 680 | 462 304 | 462 411 |

Source : DPSB-ministère du Budget, RESEN 2005 pour 2002 et FMI (pour le déflateur du PIB).

Note : pour l'année 2002, les dépenses publiques concernent 7 provinces sous contrôle gouvernemental. Seuls les fonctionnaires, dans ces provinces, furent payés par le public durant la période.

Les dépenses publiques d'éducation s'élèvent à un peu plus de 462 milliards de francs congolais en 2012. En valeurs nominales, elles ont été multipliées par près de 8 depuis 2005. En termes réels, la progression sur la période, beaucoup plus modeste, est proche d'un facteur de 2,5.

L'essentiel des dépenses est constitué de dépenses courantes sur cette période. Les investissements ne représentent que 6 % en moyenne. Mais il convient de relativiser ce chiffre qui ne prend pas en considération une grande partie des investissements sur fonds extérieurs réalisés selon des approches échappant au circuit budgétaire public, par exemple dans le cadre d'appuis projets⁷³.

Si l'on s'intéresse aux dépenses courantes, on peut remarquer que celles-ci sont principalement composées des charges de personnels qui en représentent jusqu'à environ 90 % en moyenne sur la période 2005-2012. Entre 2009 et 2011 ce poste de dépenses a même représenté jusqu'à 97 % des dépenses courantes avant de tomber à 88 % en 2012. Une telle pression de la masse salariale ne laisse quasiment aucune ressource aux financements des autres dépenses de fonctionnement (dépenses administratives, pédagogiques, sociales,...).

Tableau 3.3 : Évolution de la structure des dépenses publiques d'éducation par nature et source de financement, 2005-2012 (%)

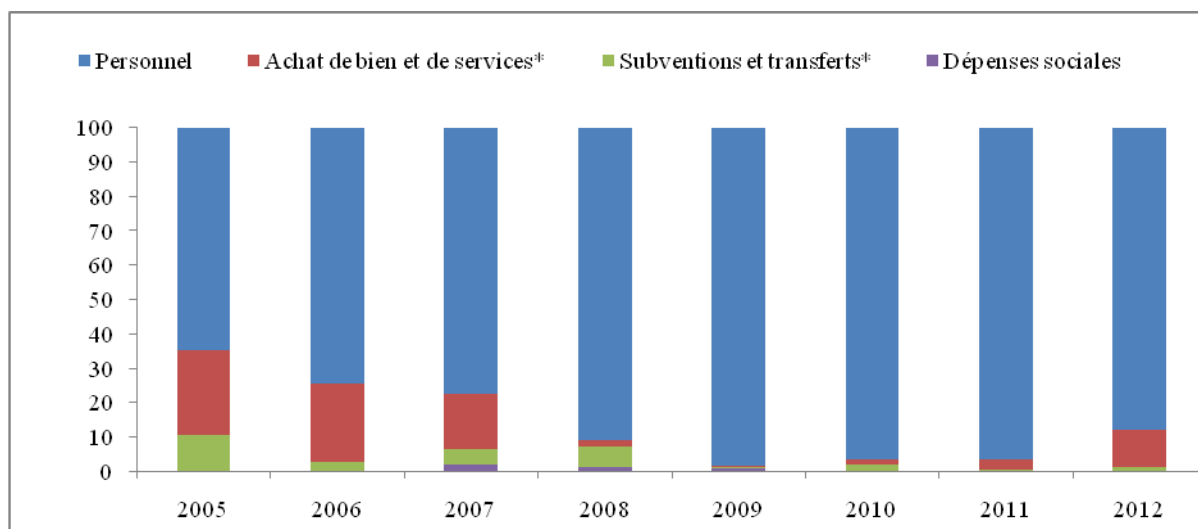
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2005-2012 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Dépenses de fonctionnement | | | | | | | | | |
| Personnel | 64,7 | 74,6 | 77,6 | 91,1 | 98,5 | 96,6 | 96,6 | 88,0 | 90,6 |
| Achat de bien et de services* | 24,7 | 22,7 | 15,9 | 1,6 | 0,3 | 1,4 | 2,8 | 10,9 | 6,9 |
| Subventions et transferts* | 10,6 | 2,7 | 4,4 | 6,1 | 0,5 | 2,0 | 0,6 | 1,1 | 2,2 |
| Dépenses sociales | 0,0 | 0,0 | 2,1 | 1,2 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Dépenses en capital | | | | | | | | | |
| Fonds propres | 58,7 | 26,9 | 94,8 | 56,3 | 27,1 | 22,2 | 0,9 | 0,8 | 24,3 |
| Ressources extérieures | 41,3 | 73,1 | 5,2 | 43,7 | 72,9 | 77,8 | 99,1 | 99,2 | 75,7 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : DPSB-ministère du Budget. * Hors dépenses sociales

Concernant les investissements, comme relevé plus haut, il n'a pas été possible d'en obtenir un relevé exhaustif sur la période. Le tableau 3.3 ne présente que les investissements qui ont suivi le circuit budgétaire public. Leur volume, essentiellement financés sur fonds extérieurs, a connu une évolution assez contrastée depuis 2005, ses meilleurs niveaux intervenant entre 2009 et 2011 avec un pic de 32,8 milliards de francs congolais en 2011.

⁷³ Il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanismes de suivi des contributions des bailleurs. Une étude, appuyée par la CAT et l'Unicef, visant à établir une cartographie des interventions des partenaires techniques et financiers dans le sous-secteur de l'EPSP de 2010-2016, était en cours de développement au moment de la rédaction de ce chapitre.

Graphique 3.1 : Structure des dépenses publiques courantes d'éducation, 2005-2012 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données brutes de la DPSB-ministère du Budget. * Hors dépenses sociales.

Les dépenses publiques d'éducation tendent à favoriser les niveaux supérieurs de l'enseignement

Le tableau 3.4 présente l'évolution des dépenses publiques d'éducation par département ministériel entre 2005 et 2012.

Il ressort de ce tableau que, naturellement, l'essentiel des dépenses publiques d'éducation est exécuté par le MEPS et le MESURS qui ont respectivement consommé en moyenne sur la période 2005-2012 environ 69 % et 26 % du budget. Les dépenses d'éducation exécutées par le MAS sont les plus faibles (environ 0,2 %). En 2012 elles n'étaient que de 955 millions de FC. En termes d'évolution, on peut relever que le MEPS et le MESU ont vu leurs dépenses progresser au même rythme d'environ 34 % par an. Les dépenses d'éducation du MAS et celles des autres départements ont connu des progressions beaucoup plus modestes, respectivement 25 % et 10 %.

Tableau 3.4 : Évolution des dépenses publiques d'éducation par département ministériel, 2005-2012

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | TAMA |
|---|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| En millions de FC courants | | | | | | | | | |
| Dépenses courantes | 53 898 | 82 705 | 124 051 | 183 878 | 183 968 | 260 588 | 397 099 | 460 316 | 36 % |
| MEPSP | 36 465 | 64 495 | 100 995 | 144 894 | 135 009 | 180 027 | 269 539 | 322 550 | 37 % |
| MESURS | 14 666 | 17 554 | 22 100 | 37 928 | 47 556 | 78 379 | 124 671 | 131 708 | 37 % |
| MAS | 127 | 127 | 163 | 289 | 391 | 641 | 924 | 955 | 33 % |
| Autres ministères | 2 639 | 528 | 793 | 767 | 1 012 | 1 541 | 1 965 | 5 102 | 10 % |
| Dépenses en capital | 6 813 | 1 275 | 7 146 | 1 894 | 26 775 | 28 371 | 32 840 | 2 095 | -16 % |
| MEPSP | 5 281 | 616 | 6 923 | 994 | 26 761 | 24 611 | 27 783 | 2 078 | -12 % |
| MESURS | 1 414 | 632 | 223 | 901 | | 3 760 | 5 057 | 18 | -46 % |
| MAS | 71 | | | | | | | | |
| Autres ministères | 48 | 27 | | | 14 | | | | |
| Total | 60 711 | 83 980 | 131 197 | 185 773 | 210 742 | 288 959 | 429 939 | 462 411 | 34 % |
| MEPSP | 41 746 | 65 111 | 107 918 | 145 888 | 161 769 | 204 638 | 297 322 | 324 628 | 34 % |
| MESURS | 16 079 | 18 186 | 22 323 | 38 829 | 47 556 | 82 139 | 129 728 | 131 725 | 35 % |
| MAS | 198 | 127 | 163 | 289 | 391 | 641 | 924 | 955 | 25 % |
| Autres ministères | 2 687 | 555 | 793 | 767 | 1 026 | 1 541 | 1 965 | 5 102 | 10 % |
| En % du total de la sous-catégorie | | | | | | | | | 2005-2012 |
| Dépenses courantes | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| MEPSP | 67,7 | 78,0 | 81,4 | 78,8 | 73,4 | 69,1 | 67,9 | 70,1 | 67,7 |
| MESURS | 27,2 | 21,2 | 17,8 | 20,6 | 25,9 | 30,1 | 31,4 | 28,6 | 27,2 |
| MAS | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Autres ministères | 4,9 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 1,1 | 4,9 |
| Dépenses en capital | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| MEPSP | 77,5 | 48,3 | 96,9 | 52,5 | 99,9 | 86,7 | 84,6 | 99,2 | 77,5 |
| MESURS | 20,8 | 49,6 | 3,1 | 47,5 | 0,0 | 13,3 | 15,4 | 0,8 | 20,8 |
| MAS | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 |
| Autres ministères | 0,7 | 2,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| MEPSP | 68,8 | 77,5 | 82,3 | 78,5 | 76,8 | 70,8 | 69,2 | 70,2 | 68,8 |
| MESURS | 26,5 | 21,7 | 17,0 | 20,9 | 22,6 | 28,4 | 30,2 | 28,5 | 26,5 |
| MAS | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Autres ministères | 4,4 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,1 | 4,4 |

Source : DPSB-ministère du Budget.

Il n'a pas été possible d'obtenir une évolution de la structure des dépenses publiques par niveau et par type d'éducation. Cette structure n'a pu être obtenue que pour l'année 2012 comme cela est présenté dans le tableau 3.5.

Dans ce tableau, les dépenses ministérielles autres que celles des trois ministères, MEPS, MESU et MAS, n'ont pas été prises en considération. Il ressort de ce tableau que l'enseignement primaire est le niveau qui consomme la part la plus grande des dépenses publiques avec 43 % en 2012, devant le secondaire (27 %), le supérieur et la recherche (25 %). L'éducation non formelle et l'enseignement préscolaire restent les sous-secteurs les moins financés, avec respectivement 0,2 % et 0,5 %, de toutes les dépenses publiques d'éducation en 2012.

Tableau 3.5 : Répartition des dépenses publiques d'éducation par niveau/type d'enseignement, 2012 (en millions de FC et %)

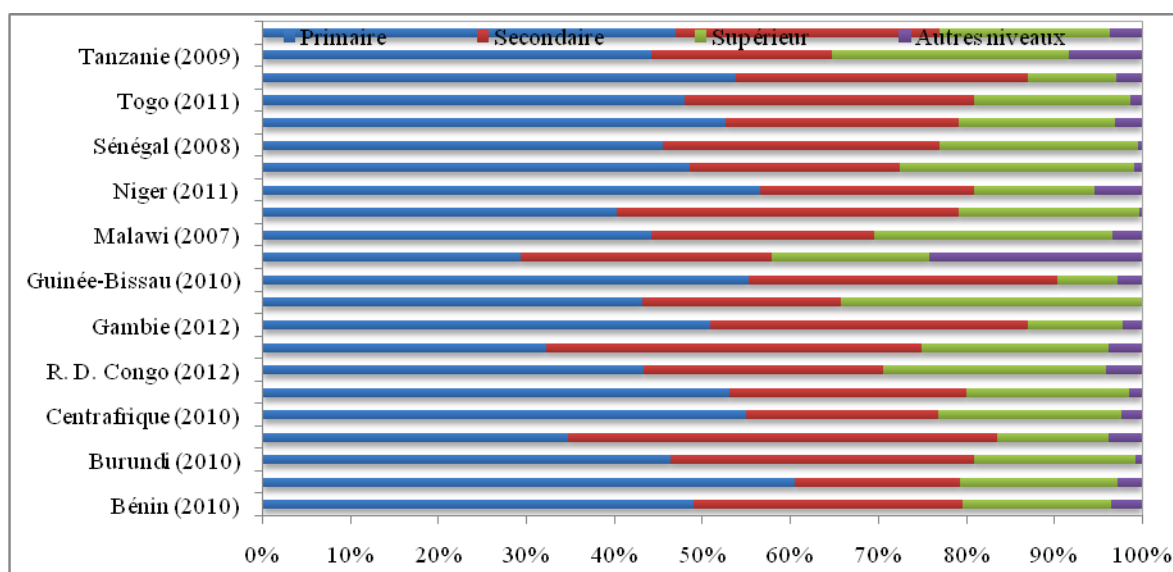
| | En millions de FC | | | En % | | |
|---|-------------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|--------------|
| | Dép. courantes | Dép. en capital | Total | Dép. courantes | Dép. en capital | Total |
| EPSP | 322 550 | 2 078 | 324 628 | 70,9 | 99,2 | 71,0 |
| Préscolaire | 2 121 | 14 | 2 134 | 0,5 | 0,7 | 0,5 |
| Primaire | 197 076 | 1 269 | 198 346 | 43,3 | 60,6 | 43,4 |
| Secondaire (normal, général, professionnel) | 123 353 | 795 | 124 148 | 27,1 | 37,9 | 27,1 |
| Non formel | 955 | 0 | 955 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Supérieur et recherche | 131 708 | 18 | 131 726 | 28,9 | 0,8 | 25,2 |
| Pédagogique | 47 408 | | | 10,4 | | |
| Technique | 33 295 | | | 7,3 | | |
| Universitaire | 34 669 | | | 7,6 | | |
| Recherche | 16 336 | | | 3,6 | | |
| Total | 455 214 | 2 095 | 457 309 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : DPSB-ministère du Budget.

Les rapports restent inchangés si l'on ne s'intéresse qu'aux dépenses courantes de l'éducation. Cette distribution des dépenses, si elle montre une priorité affichée pour le primaire, révèle également un arbitrage relativement favorable à l'enseignement supérieur qui bénéficie ainsi des dépenses publiques presque dans les mêmes proportions que l'enseignement secondaire (général, technique, professionnel et pédagogique). Comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique subsaharienne, le préscolaire souffre d'un sous-financement public notoire.

En comparaison avec d'autres pays africains de niveau de développement économique semblable, la distribution des dépenses publiques courantes d'éducation entre les différents niveaux d'éducation en RDC montre une part allouée au primaire (43 %) et secondaire (27 %) légèrement inférieure à la moyenne (respectivement 47 % et 31 %) ; le supérieur y étant relativement favorisé.

Graphique 3.2 : Distribution des dépenses courantes d'éducation, pays comparateurs d'Afrique subsaharienne, par niveau d'enseignement, 2012 ou année proche (%)



Source : Pôle de Dakar-IPE-Unesco.

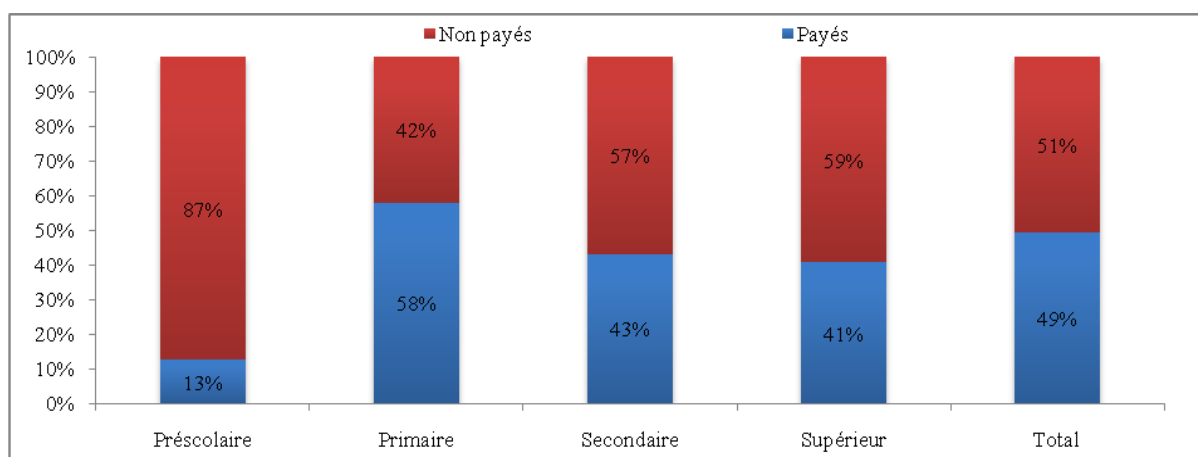
Analyse détaillée des dépenses publiques courantes d'éducation

La décomposition des dépenses courantes publiques d'éducation montre un poids très important des dépenses de personnel

Le tableau 3.6 présente d'une part une ventilation du personnel en poste dans les établissements par niveau d'enseignement et selon la situation de ce personnel vis-à-vis de la solde, et d'autre part une répartition des dépenses courantes par niveau d'enseignement et par poste de dépenses. Ce tableau permet d'examiner ainsi de façon complémentaire la distribution, entre les différents niveaux d'enseignement du personnel d'une part, et des dépenses courantes d'autre part.

La lecture du tableau 3.6 et du graphique 3.3, qui en est extrait, met en exergue une spécificité importante du système éducatif congolais. Il s'agit du nombre relativement élevé du personnel non rémunéré. La moitié environ du personnel affecté dans les établissements scolaires était dans cette situation en 2012.

Graphique 3.3 : Distribution du personnel exerçant dans les établissements selon leur situation de paie, par niveau d'enseignement, 2012 (%)



Source : SECOPE/MEPSP, DPSB-ministère du Budget et calculs des auteurs.

Des disparités existent entre les niveaux d'enseignement. Pour le préscolaire par exemple, le personnel non rémunéré par l'État dans les écoles représente jusqu'à 87 % de l'ensemble du personnel alors que ce chiffre est de 42 % dans l'enseignement primaire. Une telle situation a une incidence certaine sur les coûts salariaux moyens par enseignant et les coûts unitaires publics de formation des élèves. Ainsi, par exemple, avec la moitié seulement du personnel qui est payée, la rémunération moyenne par enseignant serait divisée par deux, toutes choses égales par ailleurs.

Le même tableau permet de juger de la distribution des dépenses courantes entre les administrations et les établissements d'enseignement. Ainsi, dans l'ensemble, le quart des dépenses courantes publiques d'éducation est consommé dans les administrations. Ce rapport, qui dépend du niveau d'enseignement, varie de 22 % au primaire 39 % dans le préscolaire.

Tableau 3.6 : Répartition des dépenses publiques d'éducation, par niveau d'enseignement, 2012⁷⁴

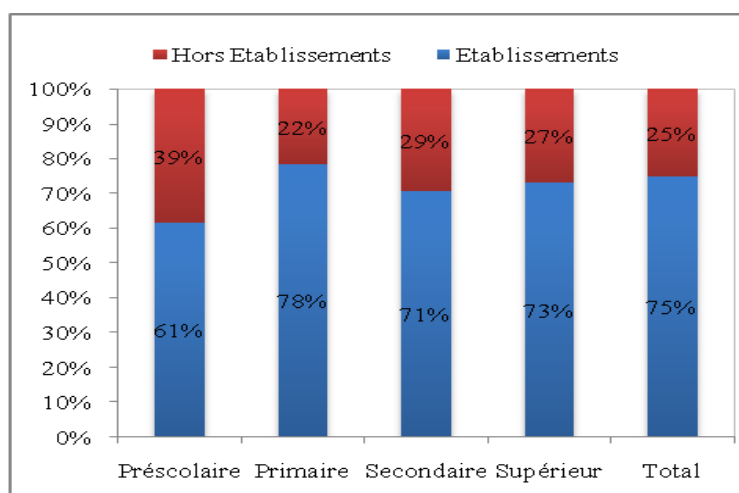
| | | Personnel (nombre) | | | | | Dépenses courantes (million de FC) | | | | |
|-----------------|------------|--------------------|----------------------|---------------------------|-----------------|------------|------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------------|---------|
| | | Enseignants | | | Non enseignants | | Total | Dépenses de personnel | Achats de biens et services | Subventions et transferts courants | Total |
| | | Mécanisés Payés | Mécanisés non payés* | Non mécanisés, non payés* | Payés | Non payés* | | | | | |
| Établissements | EPSP | 261 390 | 71 441 | 187 629 | 54 851 | 48 141 | 623 452 | 229 429 | 13 583 | 0 | 243 011 |
| | Précolaire | 1 041 | 1 471 | 8 164 | 725 | 2 603 | 14 004 | 1 337 | | | 1 337 |
| | Primaire | 167 922 | 21 481 | 100 728 | 32 503 | 22 625 | 345 259 | 144 054 | 13 583 | | 157 636 |
| | Secondaire | 92 427 | 48 489 | 78 737 | 21 624 | 22 912 | 264 189 | 84 038 | | | 84 038 |
| | Non formel | nc | nc | nc | nc | 9 657 | 9 657 | 955 | | | 955 |
| | Supérieur | 16 420 | 3 286 | 0 | 0 | 20 500 | 40 206 | 94 131 | 0 | 2 084 | 96 216 |
| | Total | 277 810 | 74 727 | 187 629 | 54 851 | 78 298 | 673 315 | 324 515 | 13 583 | 2 084 | 340 182 |
| Administrations | EPSP | | | | | | 42 968 | 35 986 | 583 | | 79 539 |
| | Précolaire | | | | | | 522 | 258 | 4 | | 784 |
| | Primaire | | | | | | 24 622 | 14 447 | 371 | | 39 440 |
| | Secondaire | | | | | | 17 824 | 21 282 | 209 | | 39 315 |
| | Non formel | | | | | | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| | Supérieur | | | | | | 34 017 | 379 | 1 096 | | 35 492 |
| Total | | | | | | 76 986 | 36 366 | 1 679 | | 115 031 | |
| Ensemble | EPSP | | | | | | 272 398 | 49 569 | 583 | | 322 550 |
| | Précolaire | | | | | | 1 912 | 258 | 4 | | 2 121 |
| | Primaire | | | | | | 173 079 | 28 029 | 371 | | 197 076 |
| | Secondaire | | | | | | 97 407 | 21 282 | 209 | | 123 353 |
| | Non formel | | | | | | 955 | | | | 955 |
| | Supérieur | | | | | | 128 148 | 379 | 3 180 | | 131 708 |
| Total | | | | | | 401 501 | 49 949 | 3 764 | | 455 214 | |

Source : SECOPE/MEPSP, DPSB-ministère du Budget et calculs des auteurs.* « Non payés » signifie non payés sur le budget de l'État.

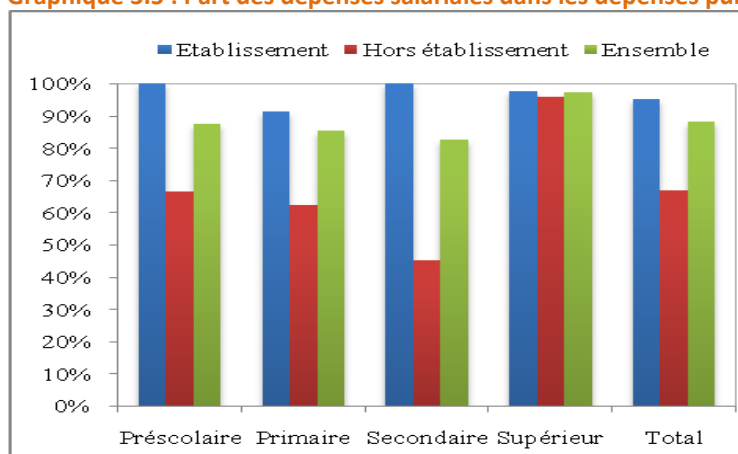
Enfin, on peut, grâce au tableau 3.6, s'apercevoir du poids important des dépenses de personnel dans les dépenses courantes d'éducation sur financement public. Comme déjà relevé précédemment, ce poste a représenté près de 90 % des dépenses courantes du système éducatif financé par le budget national. L'analyse plus détaillée par niveau d'éducation montre quelques disparités. La part du financement public pour le fonctionnement du système éducatif consacré à la rémunération du personnel varie ainsi de 83 % dans l'enseignement secondaire à 97 % dans le supérieur. De plus, on peut constater que l'essentiel des dépenses de fonctionnement hors salaires est consommé dans les administrations, le fonctionnement des écoles étant très peu pris en charge par le financement public. Uniquement l'enseignement primaire et supérieur, dans une mesure nettement moindre, ont vu une partie du fonctionnement hors salaires de leurs établissements prise en charge en 2012 par le financement public.

⁷⁴ Il est convenu de préciser que concernant le personnel, les chiffres présentés relèvent d'estimations, notamment pour ce qui est du personnel non payé. Ces estimations ont été réalisées grâce aux informations de la base de données statistiques de la DEP/MEPSP et de celles du SECOPE. Par ailleurs, le personnel d'encadrement de l'éducation non formelle n'a pu être obtenu que très partiellement, et celui des administrations centrales et déconcentrées n'a pas du tout été obtenu. Ces carences d'information sur la contrepartie physique des dépenses de personnel ont pour effet de limiter les analyses en ne permettant pas notamment de déterminer les dépenses salariales unitaires par type d'emploi. Néanmoins il restera possible d'avoir une estimation du salaire moyen pour un poste d'enseignant selon les niveaux d'enseignement.

Graphique 3.4 : Répartition des dépenses publiques courantes par centre de coûts, 2012



Graphique 3.5 : Part des dépenses salariales dans les dépenses publiques courantes, 2012



Source : SECOPE/MEPSP, DPSB-ministère du Budget et calculs des auteurs.

Si l'on prend en considération le fait que près de la moitié du personnel exerçant dans les établissements n'était pas encore payée en 2012, on peut s'attendre à ce que les dépenses de personnel continuent d'occuper la quasi-totalité des dépenses courantes publiques d'éducation pour encore quelques années.

Les coûts unitaires moyens annuels de formation par niveau d'éducation sont parmi les plus bas des pays comparateurs

En partant des informations financières présentées précédemment et des effectifs scolarisés par niveau d'éducation, il est possible de déterminer la dépense courante moyenne consentie par élève annuellement par l'État. De plus la décomposition de cette dépense moyenne par élève que l'on désignera par coût unitaire par la suite, permet de déterminer les marges de manœuvre qui s'offrent au système éducatif dans son arbitrage quantité/qualité.

Le coût unitaire moyen public est le rapport entre la dépense publique totale et le nombre d'élèves scolarisés dans les structures publiques. Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau 3.7. Le coût unitaire moyen public de formation varie d'environ 7 000 FC dans l'enseignement non formel à plus de 350 000 FC dans le supérieur. Son niveau est de 18 500 FC dans l'enseignement primaire. En prenant ce niveau comme base de comparaison, il ressort que la dépense publique consentie par élève est pratiquement la même dans le préscolaire, deux fois plus élevée dans l'enseignement secondaire et 18 fois plus élevée dans le supérieur. En revanche, on dépense par apprenant dans l'éducation non formelle un peu moins du tiers de ce qui l'est dans l'enseignement primaire.

Il est difficile de porter un jugement sur les valeurs de ces coûts moyens publics tant qu'on ne les met pas en rapport avec soit une valeur de référence *ad hoc* à un niveau de qualité de l'éducation définie, soit avec les valeurs observées dans d'autres systèmes éducatifs de pays à revenu comparable à celui de la RDC.

Tableau 3.7 : Coûts unitaires moyens publics, par niveau d'éducation, 2012

| | Précolaire | Primaire | Secondaire | Supérieur | Non formel ⁷⁵ |
|--|------------|------------|------------|-----------|--------------------------|
| Effectif des élèves du public | 132 534 | 10 670 972 | 3 290 896 | 376 005 | 137 726 |
| Dépenses courantes totales (millions de FC) | 2 121 | 197 076 | 123 353 | 131 708 | 955 |
| Coûts unitaires moyens par élèves | | | | | |
| En francs congolais | 16 002 | 18 468 | 37 483 | 350 283 | 6 934 |
| En % du PIB/hab. | 4,2 % | 4,8 % | 9,8 % | 91,2 % | 1,8 % |
| Comme multiple du coût unitaire dans l'enseignement primaire | 0,9 | 1,0 | 2,0 | 19,0 | 0,4 |

Source : calculs des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget. Rappel : PIB/hab. 2012 : 384 291 FC.

Le tableau 3.8 présente pour quelques pays d'Afrique subsaharienne voisins de la RDC, ou à revenu comparable, les coûts unitaires publics moyens par élève en 2012 ou année proche. Pour rendre la comparaison aisée, les coûts unitaires ont été exprimés en pourcentage du PIB/hab. Cette transformation permet d'une part de s'affranchir de l'impact de l'inflation, et d'autre part de tenir compte du niveau de richesse différent des pays comparés. Le coût unitaire public moyen de formation par élève en 2012 s'établit ainsi à 4,2 % du PIB/hab. dans l'éducation préscolaire, 4,8 % dans l'enseignement primaire, 9,8 % dans le secondaire et 91,2 % du dans le supérieur. Ces coûts sont relativement faibles, bien en dessous de ce qui peut être constaté dans les autres pays, notamment en ce qui concerne le préscolaire et le primaire. Les niveaux moyens de ces indicateurs pour le groupe de pays comparateurs sont de 9,5 % du PIB/hab. dans l'enseignement primaire, 23,3 % dans le secondaire et 285,8 % dans le supérieur.

⁷⁵ Le coût unitaire par apprenant du non formel est sous-estimé. Le non formel est placé sous l'égide du ministère des Affaires sociales. Il n'a été considéré dans le calcul du coût unitaire que les dépenses directement liées à la composante éducation non formelle du MAS telle que présentée dans le fichier de suivi des dépenses publiques de la DPSB-ministère du Budget. Les autres types de dépense (par exemple salaire du personnel transversal, autres dépenses de fonctionnement des administrations non spécialisées,...) n'ont pas été pris en compte du fait de la difficulté à en extraire la part de l'éducation non formelle qui ne constitue d'ailleurs qu'une petite partie des activités du MAS.

Tableau 3.8 : Coûts unitaires moyens publics, pays comparateurs d'ASS, par niveau d'éducation en Afrique subsaharienne, 2012 ou année proche (% du PIB/hab.)

| | Primaire | Secondaire | Supérieur |
|--|-------------------|-------------------|---------------------|
| Bénin (2010) | 13,5 | 23,5 | 92,9 |
| Burkina Faso (2012) | 13,4 | 14,3 | 308,3 |
| Burundi (2011) | 14,0 | 74,8 | 742,6 |
| Cameroun (2011) | 7,8 | 24,9 | 47,4 |
| République centrafricaine (2010) | 4,4 | 14,7 | 123,6 |
| Tchad (2010) | 6,1 | 17,9 | 181,1 |
| Comores (2010) | 13,9 | 53,1 | 84,1 |
| <i>République démocratique du Congo (2012)</i> | <i>4,8</i> | <i>9,8</i> | <i>91,2</i> |
| Éthiopie (2010) | 11,1 | 5,8 | 642,7 |
| Gabon (2008) | 4,3 | 9,8 | 31,4 |
| Gambie (2012) | 8,8 | 10,7 | 91,2 |
| Guinée (2012) | 7,4 | 9,2 | 71,5 |
| Guinée-Bissau (2010) | 5,4 | 10,6 | 78,2 |
| Libéria (2008) | 9,1 | 8,4 | 117,9 |
| Madagascar (2012) | 6,1 | 8,1 | 131,6 |
| Malawi (2011) | 7,4 | 28,1 | 2 147,0 |
| Mali (2011) | 11,1 | 27,7 | 104,9 |
| Niger (2011) | 19,1 | 46,6 | 400,0 |
| Rwanda (2012) | 6,2 | 23,7 | 402,7 |
| Sénégal (2010) | 15,2 | 24,5 | 194,4 |
| Sierra Leone (2011) | 6,8 | 12,6 | 120,7 |
| Togo (2011) | 12,5 | 20,1 | 83,1 |
| Ouganda (2012) | 6,8 | 46,0 | 99,5 |
| Tanzanie (2009) | 9,3 | 29,8 | 420,0 |
| Moyenne simple de l'échantillon | 9,5 | 23,3 | 285,8 |
| Min.-max. | 4,3 - 19,1 | 5,8 - 74,8 | 31,4 - 2 147 |

Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

Composition du coût unitaire moyen annuel de formation par niveau d'éducation : les facteurs constitutifs du coût unitaire

En prenant en considération les différents éléments constitutifs des dépenses courantes d'éducation, il est possible de désagréger les coûts unitaires présentés dans la section précédente. Une telle décomposition permet de déterminer le poids de chaque facteur dans la composition du coût unitaire et d'offrir des leviers utiles dans l'arbitrage quantité/qualité.

Trois leviers peuvent être mis en relief :

- i) le salaire moyen par enseignant ;
- ii) le taux d'encadrement des élèves ;
- iii) les autres dépenses de fonctionnement (hors salaire enseignant) par élève.

En partant de l'égalité *dépenses courantes publiques = masse salariale du personnel enseignant + masse salariale du personnel non enseignant + autres dépenses de fonctionnement (hors salaires) des établissements + dépenses de fonctionnement des administrations (y compris salaires)*, on montre que la fonction de coût unitaire (CU) peut s'énoncer ainsi :

$$\mathbf{CU = SME/REM + SMNE/RENE + ADFE + DFAE}$$

Avec les notations suivantes :

SME : salaire moyen annuel par enseignant

SMNE : salaire moyen annuel par non enseignant (dans les établissements)

REM : ratio élèves/maître (nombre moyen d'élèves par enseignant)

RENE : ratio élèves/non enseignant dans les établissements (rapport entre le nombre total d'élèves et la taille du personnel non enseignant dans les établissements)

ADFE : autre dépense de fonctionnement des établissements par élève

DFAE : dépense de fonctionnement des administrations par élève

Tableau 3.9 : Éléments entrant dans la composition du coût unitaire public moyen de formation, par niveau d'enseignement, 2012

| | Précolaire | Primaire | Secondaire | Supérieur |
|--|------------|----------|------------|-----------|
| Agrégats du coût unitaire public moyen | | | | |
| Établissements | | | | |
| Ratio sur le personnel payé | | | | |
| SME 1 (en FC) | 756 829 | 718 744 | 736 849 | 5 732 704 |
| <i>En unité du PIB/hab.</i> | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 14,9 |
| SMNE 1 (en FC) | 756 829 | 718 744 | 736 849 | 0 |
| <i>En unité du PIB/hab.</i> | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 0,0 |
| REM 1 | 127 | 64 | 36 | 23 |
| RENE 1 | 183 | 328 | 152 | |
| Ratio sur tout le personnel | | | | |
| SME 2 (en FC) | 73 797 | 415 993 | 310 056 | 4 776 768 |
| <i>En unité du PIB/hab.</i> | 0,2 | 1,1 | 0,8 | 12,4 |
| SMNE 2 (en FC) | 164 874 | 423 764 | 357 769 | 0 |
| <i>En unité du PIB/hab.</i> | 0,4 | 1,1 | 0,9 | 0,0 |
| REM 2 | 12 | 37 | 15 | 19 |
| RENE 2 | 40 | 194 | 74 | 18 |
| ADFE | 0 | 1 273 | 0 | 5 542 |
| Hors établissements (administration) | | | | |
| DFAE | 5 914 | 3 696 | 11 947 | 94 392 |
| Composition du coût unitaire public moyen | | | | |
| Salaire | 88 % | 86 % | 83 % | 97 % |
| <i>Salaire du personnel enseignant</i> | 37 % | 61 % | 55 % | 71 % |
| <i>Salaire du personnel non enseignant</i> | 50 % | 24 % | 27 % | 26 % |
| Achats de biens et de services | 12 % | 14 % | 17 % | 0 % |
| Subventions et transferts courants | 0 % | 0 % | 0 % | 2 % |

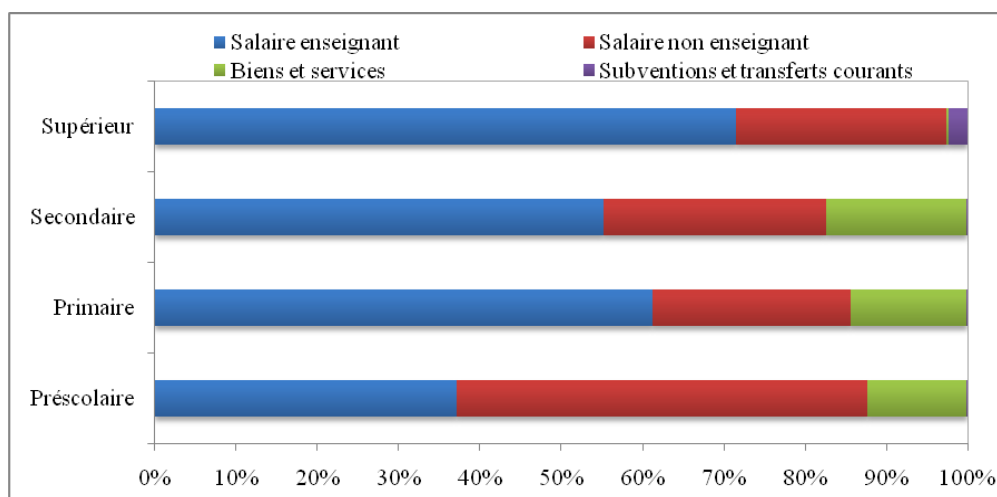
Source : calculs des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget et du SECOPE.

Le tableau 3.9 présente d'une part les éléments entrant dans la composition du coût unitaire (agrégats) issus de la fonction de coût unitaire présenté précédemment, et d'autre part le poids des différents postes de dépense dans la composition de ce coût unitaire. Ces dernières informations sont reprises dans le graphique 3.6. Dans le tableau 3.9, deux types de ratio sont calculés selon que l'on prend en considération tout le personnel (SME 2, SMNE 2, REM 2, RENE 2) ou seulement le personnel payé par l'État (SME 1, SMNE 1, REM 1, RENE 1).

Le coût de formation est essentiellement expliqué par le salaire du personnel

À la lumière de ce tableau, il ressort, comme on pouvait déjà s'y attendre, que les dépenses de personnel constituent le facteur le plus important dans la composition du coût unitaire public de formation. Le poids des salaires dans le coût unitaire public moyen varie de 83 % dans l'enseignement secondaire à 97 % dans le supérieur. Lorsque l'on regarde un peu plus en détail, on peut noter que le poids de la rémunération du personnel enseignant est le plus important dans l'enseignement supérieur (71 %), dans le secondaire (55 %) et dans le primaire (61 %). Dans le préscolaire, c'est plutôt la rémunération du personnel non enseignant qui s'avère le plus important dans le coût unitaire public moyen.

Graphique 3.6 : Composition du coût unitaire public moyen de formation, par niveau d'enseignement, 2012 (%)



Source : calculs des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget et du SECOPE.

Comparativement à d'autres pays d'Afrique subsaharienne (voisins de la RDC ou économiquement comparables), la masse salariale du personnel enseignant occupe une part relativement plus importante dans les dépenses courantes publiques de l'éducation. Dans notre échantillon de comparaison, la part des dépenses hors salaire enseignants est en moyenne de 31 % dans le primaire, de 38 % dans le 1^{er} cycle du secondaire et de 44 % dans le 2nd cycle. Ces valeurs sont légèrement inférieures à ce qui est relevé en RDC.

Tableau 3.10 : Part des dépenses hors salaires enseignants dans les dépenses courantes publiques d'éducation, par niveau d'enseignement, 2012 ou APP (%)

| | Primaire | Secondaire 1 ^{er} cycle | Secondaire 2 nd cycle |
|---------------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Bénin (2010) | 26,9 | | 23,0 |
| Burundi (2011) | 12,6 | 39,6 | 62,4 |
| Cameroun (2011) | 34,0 | 46,8 | 33,2 |
| Centrafrique (2007) | 28,4 | 51,0 | 52,0 |
| Comores (2010) | 18,1 | 22,5 | 23,8 |
| Congo (2007) | 65,8 | 63,5 | 60,8 |
| R. D. Congo (2012) | 38,6 | | 44,6 |
| Gabon (2008) | 56,0 | | |
| Gambie (2009) | 28,7 | 28,7 | 30,4 |
| Guinée (2011) | 29,2 | 44,0 | 41,0 |
| Guinée-Bissau (2010) | 19,6 | 20,6 | |
| Libéria (2008) | 63,8 | | |
| Malawi (2007) | 18,0 | 43,0 | |
| Mali (2008) | 38,4 | 41,0 | 66,0 |
| Niger (2008) | 24,0 | 53,0 | 52,4 |
| Ouganda (2011) | 14,7 | | |
| Rwanda (2008) | 49,9 | 62,9 | 52,6 |
| Sierra Leone (2010) | 22,1 | | |
| Tchad (2011) | 29,0 | | |
| Togo (2011) | 16,0 | 16,0 | 30,0 |
| Tanzanie (2009) | 22,8 | 16,8 | |
| Moyenne | 31,3 | 38,5 | 43,9 |
| Min.-max. | 12,6 - 65,8 | 16 - 63,5 | 23 - 66 |

Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

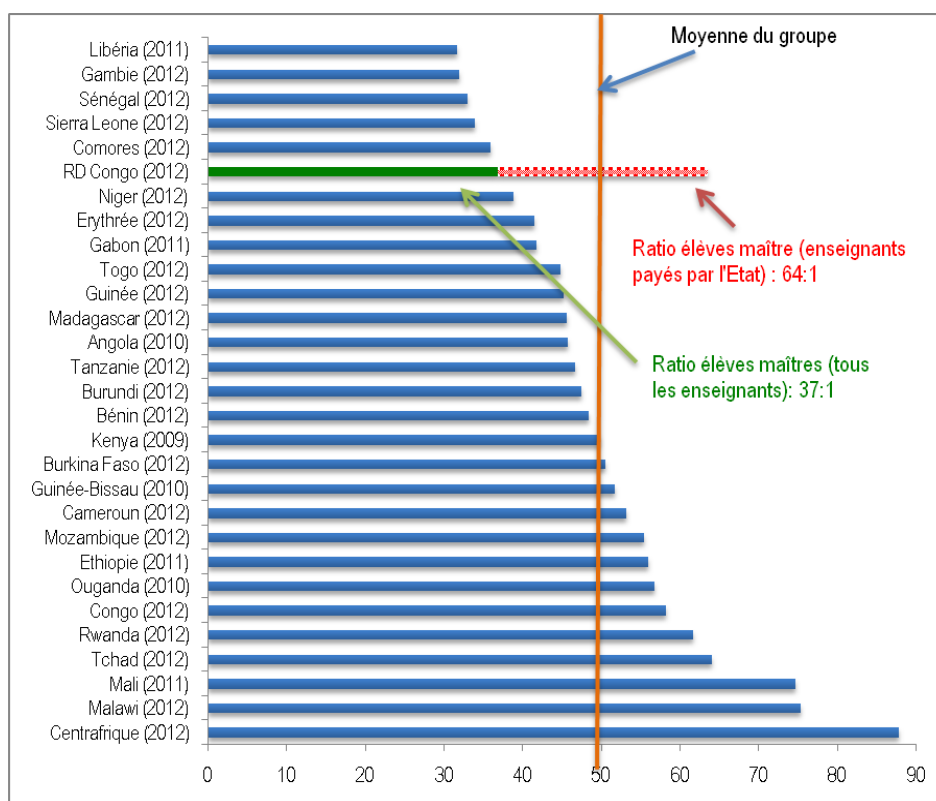
Agrégats du coût unitaire public moyen

Les agrégats du coût unitaire public moyen sont présentés dans le tableau 3.9. Ces agrégats font référence aux conditions d'encadrement des élèves (ratios élèves/maître, ratio élèves/non enseignant), à la rémunération moyenne du personnel, aux ressources financières consacrées au fonctionnement des établissements (hors salaires) et aux ressources financières allouées au fonctionnement des administrations.

- *Le ratio élèves/maître maintenu à un niveau faible par le fort recrutement d'enseignants payés par les parents d'élèves.*

Le ratio élèves/maître (nombre moyen d'élèves encadrés par un enseignant) se révèle comme une variable très importante dans la fonction du coût de l'éducation. Un ratio faible augmente le coût total de la formation par le recours à un nombre plus important d'enseignants, alors qu'un ratio élevé pourrait avoir un impact négatif sur la qualité des apprentissages. Si l'on considère tous les enseignants exerçant dans les établissements publics, les ratios moyens d'encadrement sont de 12:1 dans le préscolaire, 37:1 dans le primaire, 15:1 dans le secondaire et 19:1 dans le supérieur. Ces valeurs sont relativement faibles. Le ratio dans l'enseignement primaire est inférieur à la valeur proposée (40:1) dans l'ancien cadre indicatif de l'initiative de mise en œuvre accéléré de l'éducation pour tous (Fast-Track). Lorsque l'on compare avec d'autres pays d'Afrique subsaharienne de niveau de développement économique semblable, la RDC enregistre l'un des ratios les moins élevés. Dans notre groupe de pays comparateurs, le ratio moyen est de 50 élèves par maître dans l'enseignement primaire.

Graphique 3.7 : Ratio élèves/maître dans l'enseignement primaire public, 2012 ou APP



Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

Cependant ces ratios faibles sont rendus possibles grâce à l'utilisation massive d'enseignants non rémunérés par le budget national. Ces enseignants sont pris en charge par d'autres sources de financement, essentiellement par les ménages à travers les divers frais versés aux écoles. Si l'on ne considère que les enseignants rémunérés par l'État congolais, les ratios sont beaucoup plus élevés. **Ils passent à 127:1 dans le préscolaire, 64:1 dans le primaire, 36:1 dans le secondaire et 23:1 dans le supérieur.** Ces nouvelles valeurs placent le pays dans le groupe de pays pratiquant des ratios élevés.

La détermination des ratios d'encadrement sur la base seulement des enseignants payés par l'État congolais est importante dans la mesure où ce sont ces valeurs qui sont congrues au salaire moyen réel par enseignant. De plus, dans un contexte d'extension de la gratuité totale de l'enseignement, il est naturel de concevoir que les valeurs d'équilibre risquent de se situer entre les deux valeurs. Si les mécanismes sont mis en place pour résorber le nombre d'enseignants non payés à très court terme, la tendance sera à la conservation des ratios obtenus avec tous les enseignants vers lequel va converger le ratio obtenu avec les seuls enseignants payés. En revanche, si les frais et contributions diverses versées par les ménages aux écoles sont abolis et que des mécanismes adéquats ne sont pas adoptés pour résorber à très court terme les enseignants non payés, la tendance sera une augmentation du ratio obtenu avec tous les enseignants vers celui obtenu avec les seuls enseignants payés.

➤ *Le salaire moyen par enseignant - parmi les plus bas des pays comparateurs.*

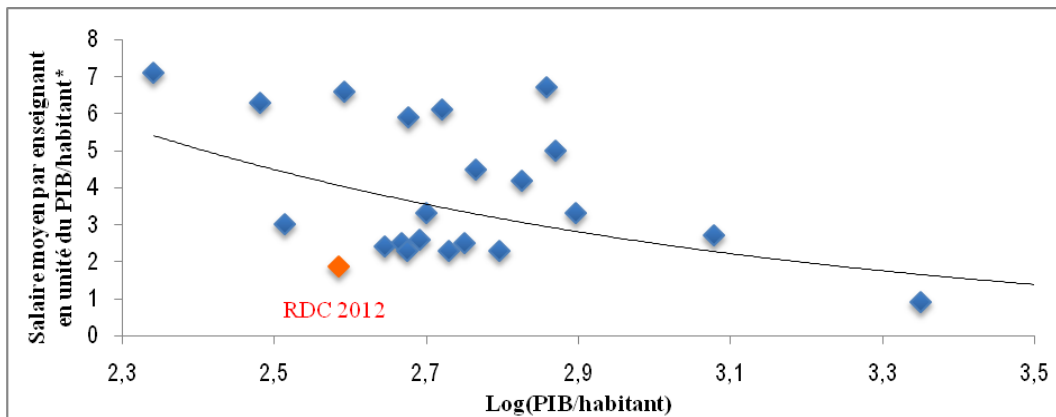
L'importance de la masse salariale du personnel enseignant dans les dépenses courantes publiques d'éducation et comptant dans la composition des coûts unitaires publics moyens de formation rend tout autant importante les discussions sur la rémunération moyenne par enseignant. En 2012, la rémunération moyenne annuelle par enseignant **payé** dans l'enseignement public était de 756 829 FC dans le préscolaire, 718 744 FC dans le primaire, 736 849 FC dans le secondaire et 5 732 704 FC dans l'enseignement supérieur. On peut ainsi noter que les écarts de rémunération sont assez faibles entre le préscolaire, le primaire et le secondaire, et que c'est dans l'enseignement primaire que le salaire moyen est le plus faible. Le peu d'écart observé entre les salaires perçus au primaire et ceux au secondaire pose en filigrane la question de l'attractivité de la fonction

enseignante au secondaire. Dans l'enseignement supérieur, les enseignants jouissent d'une rémunération largement au-dessus de ce qui est relevé dans les autres niveaux d'éducation.

Une comparaison avec d'autres pays d'Afrique subsaharienne permet de juger du niveau de la rémunération des enseignants en RDC. Pour ce faire, les salaires moyens ont été rapportés au PIB/hab., d'abord pour tenir compte du niveau de richesse des pays, et ensuite pour éliminer l'effet de l'inflation (dans une perspective de comparaison temporelle). Avec cette transformation, on constate que la rémunération moyenne des enseignants se situe autour de 2 unités du PIB/hab. en 2012 dans le préscolaire, le primaire et le secondaire publics. Dans l'enseignement supérieur, il atteint 15 unités du PIB/hab. Le graphique 3.8 et le tableau 3.11 permettent de visualiser ces comparaisons.

On peut relever que le niveau général de la rémunération des enseignants en RDC se situe parmi les plus faibles des pays comparables. La mise en relation du niveau de rémunération moyen des enseignants du primaire avec une fonction du PIB/hab. montre que le niveau moyen de la rémunération des enseignants, exprimé en unités du PIB/hab. baisse lorsque le PIB/hab. s'accroît. On peut observer que la RDC se situe assez loin et en dessous de la courbe d'ajustement. Ceci signifie qu'il existe encore des marges de manœuvre sur la question du niveau de rémunération des enseignants dans l'enseignement primaire public.

Graphique 3.8 : Rémunération moyenne des enseignants dans l'enseignement primaire public 2012 ou APP (en unité de PIB/hab.)



Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco. * Enseignants de l'enseignement public rémunérés par l'État.

Tableau 3.11 : Rémunération moyenne des enseignants dans l'enseignement public, 2012 ou année proche (en unité du PIB/hab.)

| | Primaire | Secondaire 1 ^{er} cycle | Secondaire 2 nd cycle |
|---------------------------|------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Bénin (2010) | 5,0 | 5,5 | 9,9 |
| Burundi (2010) | 7,1 | | 11 |
| Cameroun (2011) | 2,7 | 2,5 | 6,9 |
| Centrafrique (2008) | 2,5 | 6,5 | 6,7 |
| Comores (2010) | 3,3 | 5,7 | 7 |
| Congo (2007) | 0,9 | 2 | 2,5 |
| R. D. Congo (2012) | 1,9 | | 1,9 |
| Gabon (2008) | 0,8 | | 1,3 |
| Gambie (2009) | 2,5 | 2,8 | 3 |
| Guinée-Bissau (2010) | 2,3 | | 3,4 |
| Kenya (2007) | 6,7 | | |
| Libéria (2008) | 3,0 | 3,1 | 3,3 |
| Madagascar (2008) | 2,3 | | |
| Malawi (2008) | 6,3 | | 11,6 |
| Mali (2008) | 4,2 | 5,6 | 6,6 |
| Niger (2008) | 6,6 | 7,4 | 8,6 |
| Ouganda (2011) | 3,3 | 4,1 | 5,8 |
| Rwanda (2008) | 2,6 | 6,4 | 7,3 |
| Sierra Leone (2010) | 2,4 | 3,4 | 3,6 |
| Tchad (2009) | 2,3 | | |
| Togo (2011) | 4,5 | 8,1 | 8,6 |
| Tanzanie (2009) | 6,1 | | 5,9 |
| Min.-max. | 0,8 - 7,1 | 1,3 - 11,6 | 1,3 - 11,6 |
| Moyenne | 3,6 | 5,2 | 5,8 |

Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

Une comparaison de ce niveau de rémunération avec la moyenne observée sur le marché congolais pour les autres emplois de niveau de qualification comparable à celui des enseignants aurait permis d'apprécier le degré d'attractivité économique de cette profession. Malheureusement cette analyse n'a pas pu être menée du fait de la non-disponibilité d'une base de données d'enquête appropriée.

Enfin, étant donné l'importance numérique du personnel non rémunéré dans le système éducatif congolais (50 % du personnel reste non payé par le budget national), la rémunération moyenne par enseignant obtenue en considérant tout le personnel enseignant (rémunéré ou non) diffère assez largement de celle obtenue en ne considérant que les enseignants payés. La rémunération moyenne par enseignant passe ainsi à 0,2 fois le PIB/hab. dans le préscolaire, à 1,1 fois le PIB/hab. dans le primaire, à 0,8 fois le PIB/hab. dans le secondaire et à 12,4 fois le PIB/hab. dans le supérieur.

En somme, on peut retenir que les coûts unitaires publics en RDC sont relativement faibles, notamment au secondaire. Pourtant les REM réels sont assez bas, notamment du fait d'un nombre très important d'enseignants non pris en charge par l'État. Le niveau de rémunération du personnel est très faible mais la masse salariale occupe l'essentiel des ressources publiques allouées à l'éducation, ce qui pourrait affecter potentiellement la qualité de l'enseignement.

Les ménages contribuent de manière conséquente aux dépenses d'éducation

Comme cela a déjà été relevé, le système éducatif congolais a la particularité de solliciter à plusieurs niveaux la contribution des parents d'élèves pour le financement de l'éducation. De même, on a pu constater que près de la moitié des enseignants dans l'enseignement public ne sont pas payés par l'État congolais. Ces enseignants sont pour l'essentiel rémunérés sur la base de frais versés aux établissements par les élèves. Aussi, pour approcher le coût total effectif de formation d'un élève, faut-il prendre en considération cette autre source de financement.

Les disparités qui existent d'une province à l'autre concernant les frais réglementaires perceptibles, ainsi que l'existence éventuelle de frais non réglementaires perçus dans les écoles, rendent presque impossible de déterminer les charges supportées par les ménages sur une base théorique. La meilleure manière d'appréhender les dépenses effectives des ménages pour l'éducation de leurs enfants est d'effectuer une enquête nationale auprès des ménages. On ne dispose pas d'une enquête spécifique sur cette question en RDC. Cependant, l'enquête sur les enfants et les adolescents en dehors de l'école (EADE, 2012) réalisée en 2012 aborde un peu la question des dépenses d'éducation et aurait pu permettre d'obtenir une estimation des dépenses moyennes par enfant consenties par les ménages pour l'année scolaire 2010/2011. Mais l'EADE ne s'est intéressée qu'aux enfants et aux adolescents âgés entre 3 et 17 ans. Cette restriction rend difficile l'estimation des dépenses moyennes par enfant et par niveau d'éducation. En établissant l'hypothèse que la majorité des enfants du préscolaire, du primaire et du secondaire se trouvent dans cette tranche d'âge, il est possible de procéder aux estimations. Ces estimations seront d'autant plus biaisées qu'elles concerneront les parties hautes du système éducatif (supérieur, 2nd cycle du secondaire).

De plus, l'EADE ne permet pas de distinguer les différents régimes de gestion des écoles fréquentées par les personnes enquêtées. Mais la proportion d'élèves scolarisés dans les établissements privés est de 54 % au préscolaire, 12 % au primaire et 16 % au secondaire. De ce fait, on peut raisonnablement estimer que la dépense moyenne des ménages pour les enfants scolarisés dans le public n'est pas très éloignée de la dépense moyenne estimée pour tous les types d'établissements (public + privé).

Les résultats des estimations sont rapportés dans le tableau 3.12. Les postes de dépenses retenus comme étant en lien direct avec la scolarisation des enfants sont : les frais de scolarité, de fournitures scolaires, d'uniformes et les divers frais ponctuels d'intervention.

Tableau 3.12 : Dépense moyenne des ménages par enfant scolarisé selon le poste de dépenses, par niveau d'enseignement, 2011 (en FC)

| | Préscolaire* | Primaire | Secondaire 1 | Secondaire 2 | Ensemble secondaire |
|--------------------------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------------|
| Frais de scolarité | 186 338 | 28 154 | 52 513 | 91 472 | 68 420 |
| Fournitures scolaires | 115 898 | 11 457 | 14 632 | 25 204 | 18 934 |
| Frais ponctuels d'intervention | 117 158 | 10 817 | 15 251 | 26 302 | 16 211 |
| Uniformes | 107 817 | 11 115 | 13 405 | 20 297 | 19 754 |
| Total | 527 211 | 61 543 | 95 801 | 163 275 | 123 319 |
| En % PIB/hab. | 137,2 % | 16,0 % | 24,9 % | 42,5 % | 32,1 % |

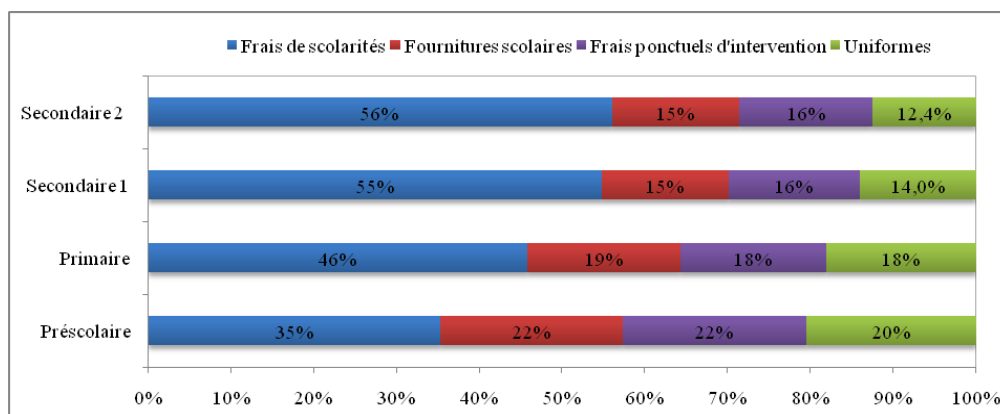
Source : calculs des auteurs à partir des données de l'EADE 2012 * La valeur estimée pour les dépenses dans le préscolaire doit être prise avec beaucoup de précaution. La faible couverture de ce niveau requiert un échantillonnage spécifique pour obtenir un échantillon représentatif et des résultats valides.

En 2011, les dépenses d'éducation des ménages par enfant scolarisé varient de 61 500 FC par an dans l'enseignement primaire à plus de 530 000 FC dans le préscolaire⁷⁶. Ces valeurs corroborent l'immense charge qui pèse sur les parents d'élèves dans le financement de l'éducation en RDC. Les coûts privés sont trois fois plus élevés que les coûts publics dans l'enseignement primaire et secondaire.

⁷⁶ La valeur estimée pour les dépenses dans le préscolaire doit être prise avec beaucoup de précaution. La faible couverture de ce niveau requiert un échantillonnage spécifique pour obtenir un échantillon représentatif et des résultats valides.

L'observation du détail des dépenses (graphique 3.9) montre que les frais de scolarité constituent le poste de dépense le plus important (46 % dans le primaire et 55 % dans le secondaire). Ce poste de dépense est suivi des frais de fournitures scolaires dans le primaire (19 %) et des frais ponctuels d'intervention dans le secondaire (16 %). Les frais d'uniformes constituent également une part non négligeable puisque qu'ils constituent 18 % des dépenses des ménages dans le primaire et 13 % dans le secondaire.

Graphique 3.9 : Part des différents postes de dépenses dans les dépenses d'éducation des ménages, par niveau d'enseignement, 2011 (%)



Source : calculs des auteurs à partir des données de l'EADE 2012.

En regroupant les coûts unitaires publics et privés, il est possible de déterminer les contributions relatives de l'État et des ménages dans le financement de l'éducation d'un enfant scolarisé. Pour ce faire, le coût unitaire privé rapporté par l'EADE sera corrigé par le taux d'inflation moyen observé en 2012. Il est de 2,1 %. Il est important de rappeler cependant que le coût unitaire obtenu en additionnant le coût unitaire public et le coût unitaire privé ne correspond pas au coût unitaire total dans la mesure où d'autres types de financement échappent à cette analyse (ONG, collectivité,...).

Le tableau 3.13 présente les parts relatives de l'État et des ménages dans le coût unitaire de formation pour le primaire et le secondaire en 2012. En prenant en considération ces deux sources de financement, le coût unitaire de formation d'un élève s'établit à environ 82 000 FC dans l'enseignement primaire et à environ 164 000 FC dans le secondaire, soit une contribution des ménages de 77 % dans le primaire et dans le secondaire.

Tableau 3.13 : Contribution des ménages et de l'État dans le coût unitaire de formation, par niveau d'enseignement, 2012 (en FC et en %)

| | Primaire | Secondaire |
|---------|----------|------------|
| En FC | | |
| Ménage* | 62 836 | 125 805 |
| Public | 18 468 | 37 483 |
| Total | 81 303 | 163 288 |
| En % | | |
| Ménage | 77 % | 77 % |
| Public | 23 % | 23 % |
| Total | 100 % | 100 % |

Source : calculs des auteurs à partir des données de l'EADE 2012. * Valeurs de 2011 corrigées avec un taux d'inflation de 2,1 %.

À titre de comparaison avec les pays d'Afrique subsaharienne pour lesquels l'information est disponible, le système éducatif congolais est celui qui fait le plus appel aux ménages dans son financement, assez loin devant le Togo et le Bénin.

Tableau 3.14 : Contribution des ménages au coût unitaire de formation, comparaison régionale, 2011 ou année proche (%)

| | Primaire | Secondaire 1 | Secondaire 2 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Bénin (2010) | 51 | 55 | 54 |
| Burundi (2010) | 13 | 30 | 18 |
| Cameroun (2011) | 32 | 50 | 35 |
| Comores (2010) | 32 | 35 | 40 |
| R. D. Congo (2012) | 77 | 77 | |
| Gambie (2009) | 46 | 67 | 70 |
| Guinée-Bissau (2010) | 34 | 62 | 62 |
| Sierra Léone (2010) | 18 | 59 | 70 |
| Togo (2011) | 58 | 72 | 63 |
| Min.-max. | 13 - 77 | 30 - 77 | 18 - 77 |

Source : Pôle de Dakar-IPE-Unesco.

Dépenses d'investissement et coûts de construction des infrastructures scolaires

Évolution des dépenses publiques d'investissement pour l'éducation

Les dépenses d'investissement dans les secteurs de l'éducation reposent en grande partie sur les financements extérieurs. Plusieurs de ces financements suivent des circuits autres que la chaîne des dépenses publiques. Il n'a pas été possible dans le cadre de cette étude d'obtenir les informations sur les investissements réalisés en dehors de la chaîne des dépenses publiques. Les informations présentées dans les tableaux 3.15 et 3.16 se résument aux seules dépenses qui ont suivi cette chaîne.

On peut noter, à la lumière de ces tableaux, les enseignements suivants :

- i) le volume général des investissements est relativement faible depuis 2005. Le maximum enregistré sur la période est de 32,852 milliards de francs congolais atteints en 2011 ;
- ii) la part des dépenses d'investissement financée sur fonds propres est en baisse continue depuis 2007. En 2012 elle était de 0,8 % ;
- iii) l'essentiel des investissements a été destiné au MEPSP ;
- iv) les dépenses ont essentiellement porté sur des réfections d'infrastructures, des acquisitions d'équipements et sur des études.

Tableau 3.15 : Évolution des dépenses publiques d'investissement de l'éducation (suivant la chaîne publique de la dépense), selon la source de financement, 2005-2012 (en millions de FC courants)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| MEPSP | 5 281 | 616 | 6 923 | 994 | 26 761 | 24 611 | 27 783 | 2 078 |
| Ressources internes | 2 465 | 152 | 6 553 | 166 | 7 254 | 2 559 | 292 | 0 |
| Ressources extérieures | 2 817 | 464 | 370 | 828 | 19 507 | 22 052 | 27 491 | 2 078 |
| MESURS | 1 414 | 632 | 223 | 901 | 0 | 3 760 | 5 057 | 18 |
| Ressources internes | 1 414 | 164 | 223 | 901 | 0 | 3 745 | 0 | 18 |
| Ressources extérieures | 0 | 468 | 0 | 0 | 0 | 15 | 5 057 | 0 |
| MAS | 71 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Ressources internes | 71 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ressources extérieures | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Autres ministères | 48 | 28 | 2 | 3 | 18 | 5 | 6 | 7 |
| Ressources internes | 48 | 27 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| Ressources extérieures | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Total | 6 813 | 1 277 | 7 150 | 1 900 | 26 783 | 28 381 | 32 852 | 2 109 |
| Ressources internes | 3 997 | 343 | 6 776 | 1 066 | 7 268 | 6 304 | 292 | 18 |
| Ressources extérieures | 2 817 | 934 | 374 | 834 | 19 515 | 22 077 | 32 560 | 2 092 |

Source : DPSB-ministère du Budget.

Tableau 3.16 : Évolution des dépenses publiques d'investissement de l'éducation (suivant la chaîne publique de la dépense) par type de dépense (en millions de FC courants)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| MEPSP | 5 281 | 616 | 6 923 | 994 | 26 761 | 24 611 | 27 783 | 2 078 |
| Construction | 682 | 0 | 0 | 0 | 3 878 | 0 | 0 | 0 |
| Salaires | 177 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Réfection/réhabilitation | 2 549 | 602 | 469 | 166 | 3 123 | 11 621 | 7 172 | 1 197 |
| Études | 16 | 2 | 335 | 0 | 17 011 | 0 | 2 157 | 462 |
| Équipement | 1 857 | 12 | 6 119 | 828 | 2 748 | 12 990 | 18 454 | 419 |
| MESURS | 1 414 | 632 | 223 | 901 | 0 | 3 760 | 5 057 | 18 |
| Construction | 31 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Réfection/réhabilitation | 427 | 355 | 133 | 901 | 0 | 3 739 | 0 | 0 |
| Équipement | 956 | 278 | 90 | 0 | 0 | 21 | 5 057 | 18 |
| MAS | 71 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Équipement | 71 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Autres ministères | 48 | 27 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| Réfection/réhabilitation | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| Études | 0 | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Équipement | 47 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 6 813 | 1 275 | 7 146 | 1 894 | 26 775 | 28 371 | 32 840 | 2 095 |
| Construction | 713 | 0 | 0 | 0 | 3 878 | 0 | 0 | 0 |
| Équipement | 2 931 | 290 | 6 209 | 828 | 2 748 | 13 011 | 23 511 | 436 |
| Études | 16 | 28 | 335 | 0 | 17 011 | 0 | 2 157 | 462 |
| Réfection/réhabilitation | 2 976 | 957 | 602 | 1 066 | 3 137 | 15 360 | 7 172 | 1 197 |
| Salaires | 177 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Source : DPSB-ministère du Budget.

Il n'a pas été possible d'obtenir les contreparties physiques concrètes de ces dépenses (nombre d'infrastructures réhabilitées par exemple).

Coût de construction

La place que peuvent occuper les constructions et les réfections des infrastructures éducatives dans une politique d'expansion du système éducatif rend nécessaire que l'on s'arrête sur les coûts spécifiques de ces investissements. L'observation courante montre que les coûts unitaires de construction des bâtiments sont intimement liés à la stratégie adoptée en termes de maîtrise d'ouvrage. Aussi, aurait-il été intéressant de disposer, pour affiner cette analyse, du nombre d'infrastructures construites selon la stratégie adoptée et le coût total correspondant. Les informations mises à notre disposition se sont révélées assez parcellaires et ne permettent pas d'obtenir une estimation des coûts unitaires de construction par les différents opérateurs.

Disparités provinciales dans les dépenses d'éducation

Cette partie a pour objet les disparités qui peuvent exister entre les différentes provinces sur les aspects de coûts et de financement de l'éducation en RDC. L'analyse se limitera aux enseignements préscolaire, primaire et secondaire, et aux dépenses courantes.

De fortes disparités provinciales observées dans les dépenses publiques d'éducation

Le tableau 3.17 présente la distribution des dépenses courantes totales de l'EPSP et les dépenses unitaires publiques par élève par province en 2012. Il peut être utile de préciser que dans ce tableau, toutes les dépenses courantes exécutées suivant la chaîne publique de la dépense ont été réparties, ceci quel que soit le niveau d'exécution. On peut noter que les dépenses publiques courantes moyennes par élève varient :

- de 3 808 FC dans le Katanga à 69 253 FC à Kinshasa au niveau de l'éducation préscolaire ;
- de 15 391 FC dans la province Orientale à 48 659 FC à Kinshasa au niveau de l'enseignement primaire ;
- de 22 151 FC dans le Nord-Kivu à 109 641 FC à Kinshasa au niveau de l'enseignement secondaire.

Il ressort également que c'est au niveau du préscolaire que les différences sont les plus marquées entre les provinces. Les provinces du Katanga, du Bandundu, du Kasai Oriental et du Sud-Kivu bénéficient des financements publics les plus faibles au regard du nombre d'enfants qu'elles accueillent au préscolaire. En plus de Kinshasa, ce sont les provinces du Bas-Congo, du Maniema et du Nord-Kivu qui ont les dépenses unitaires publiques les plus élevées au préscolaire.

Au niveau des enseignements primaire et secondaire, il existe une dichotomie marquée entre Kinshasa et les autres provinces, la première présentant des dépenses unitaires publiques par élève beaucoup plus élevées. Les autres provinces présentent des dépenses unitaires publiques assez proches, montrant ainsi une certaine cohérence d'ensemble entre la répartition par province des dépenses courantes publiques et celle des effectifs scolarisés.

Tableau 3.17 : Distribution des dépenses courantes totales de l'EPSP et dépenses unitaires publiques par élève, niveau d'enseignement et province, 2012 (en FC)

| Province | Dépenses courantes publiques (en millions de FC) | | | Dépenses courantes publiques par élève (en FC) | | |
|--------------------|---|----------------|----------------|---|---------------|---------------|
| | Précolaire | Primaire | Secondaire | Précolaire | Primaire | Secondaire |
| Bandundu | 340 | 34 197 | 25 783 | 7 958 | 20 674 | 38 833 |
| Bas-Congo | 103 | 13 183 | 10 547 | 37 061 | 21 250 | 49 278 |
| Équateur | 325 | 22 576 | 8 763 | 14 865 | 17 410 | 25 872 |
| Kasaï Occidental | 83 | 15 676 | 9 449 | 18 387 | 16 228 | 34 482 |
| Kasaï Oriental | 184 | 15 536 | 7 025 | 8 500 | 15 528 | 25 858 |
| Katanga | 33 | 21 240 | 8 239 | 3 808 | 15 530 | 22 940 |
| Kinshasa | 679 | 20 020 | 30 014 | 69 253 | 48 659 | 109 641 |
| Maniema | 82 | 6 458 | 3 938 | 29 506 | 18 889 | 32 799 |
| Nord-Kivu | 77 | 14 914 | 6 427 | 23 719 | 16 728 | 22 151 |
| Province Orientale | 154 | 20 441 | 7 295 | 17 450 | 15 391 | 29 016 |
| Sud-Kivu | 60 | 12 837 | 5 872 | 10 710 | 16 194 | 25 099 |
| RDC | 2 121 | 197 076 | 123 353 | 16 002 | 18 468 | 37 483 |

Source : calculs des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget et du SECOPE.

Mais globalement, ce sont les niveaux d'encadrement des élèves (REM) qui influent sur le niveau de dépenses courantes par élève. Un lien étroit existe entre ces deux variables : le coût unitaire est d'autant plus élevé que le REM est favorable (i.e. faible) (voir tableau A3.5 en annexe pour une illustration directe).

Tableau 3.18 : Ratio élèves/maître, enseignants mécanisés et payés, par niveau d'enseignement et province, 2012 (nb. d'élèves par maître)

| Province | Précolaire | Primaire | Secondaire |
|--------------------|------------|-----------|------------|
| Bandundu | 223 | 54 | 30 |
| Bas-Congo | 47 | 51 | 24 |
| Équateur | 128 | 70 | 50 |
| Kasaï Occidental | 97 | 69 | 35 |
| Kasaï Oriental | 228 | 79 | 51 |
| Katanga | 481 | 74 | 54 |
| Kinshasa | 39 | 33 | 18 |
| Maniema | 60 | 61 | 37 |
| Nord-Kivu | 72 | 64 | 52 |
| Province Orientale | 106 | 76 | 43 |
| Sud-Kivu | 156 | 66 | 46 |
| Total | 127 | 64 | 36 |

Source : calculs des auteurs à partir des données du SECOPE et du SIGE, 2012.

Kinshasa, outre le fait d'être doté favorablement en enseignants, se distingue également par deux autres raisons en relation avec le traitement des enseignants. D'abord les enseignants de la province de Kinshasa présentent des niveaux de rémunération beaucoup plus élevés que leurs homologues des autres provinces (tableau 3.19) ; ensuite ils bénéficient d'une mutuelle de santé subventionnée par l'État congolais et qui ne concerne jusqu'à présent que le personnel affecté à Kinshasa. Une extension est toutefois prévue aux personnels en poste dans les autres provinces.

Tableau 3.19 : Rémunération moyenne des enseignants payés dans l'enseignement public, par niveau d'enseignement et province, 2012 (en FC)

| Province | Salaire moyen par enseignant payé (en FC) | | |
|--------------------|---|----------------|----------------|
| | Précolaire | Primaire | Secondaire |
| Bandundu | 726 300 | 710 493 | 698 003 |
| Bas-Congo | 715 690 | 707 666 | 704 840 |
| Équateur | 727 560 | 710 181 | 710 080 |
| Kasaï Occidental | 720 074 | 699 514 | 711 460 |
| Kasaï Oriental | 729 102 | 709 238 | 713 367 |
| Katanga | 721 333 | 704 319 | 710 727 |
| Kinshasa | 863 672 | 875 202 | 896 756 |
| Maniema | 715 503 | 706 244 | 699 134 |
| Nord-Kivu | 714 764 | 700 063 | 703 073 |
| Province Orientale | 721 399 | 705 982 | 706 599 |
| Sud-Kivu | 709 465 | 703 467 | 705 050 |
| RDC | 756 829 | 718 744 | 736 849 |

Source : calculs des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget et du SECOPE.

En s'intéressant, dans le cas de l'enseignement primaire, aux frais de fonctionnement octroyés par l'État aux écoles publiques par le biais du SECOPE (tableau 3.20), on peut noter que l'opposition entre Kinshasa et les autres provinces est au détriment cette fois-ci de Kinshasa. La subvention par élève y est de 14 239 FC alors que dans les autres provinces elle est en moyenne de 179 224 FC, variant de 171 876 FC dans le Katanga à 185 284 FC dans le Maniema.

Tableau 3.20 : Répartition des frais de fonctionnement accordés aux écoles primaires publiques par province, 2012 (en FC)

| Province | Frais de fonctionnement aux écoles primaires | |
|--------------------|--|----------------------|
| | Total province (en milliers de FC) | Par élève (en FC) |
| Bandundu | 864 900 | 178 606 |
| Bas-Congo | 285 075 | 179 858 |
| Équateur | 639 360 | 177 934 |
| Kasaï Occidental | 415 620 | 179 903 |
| Kasaï Oriental | 401 850 | 179 097 |
| Katanga | 508 710 | 171 876 |
| Kinshasa | 13 830 | 14 239 |
| Maniema | 179 170 | 185 284 |
| Nord-Kivu | 363 285 | 178 848 |
| Province Orientale | 528 155 | 182 595 |
| Sud-Kivu | 327 645 | 178 237 |
| RDC | 4 527 600 | 172 580 |

Source : calculs des auteurs à partir des données de la DPSB-ministère du Budget et du SECOPE.

D'une façon générale, les dépenses publiques d'éducation par province sont étroitement liées à l'effectif et au taux d'encadrement des élèves (REM) dans la province. Elles ne semblent pas ainsi *a priori* liées aux autres indicateurs de couverture et de qualité des services éducatifs de la province. Une mise en relation de tous ces indicateurs devrait permettre de mieux juger de l'efficacité au sein des allocations budgétaires aux provinces

dans un contexte de ressources globalement réduites, au regard de l'adéquation entre les besoins des différentes provinces et la part du budget de l'éducation dont elles bénéficient.

Des disparités également dans les dépenses d'éducation des ménages, sans compensation

Les estimations réalisées sur la base de l'enquête EADE 2012 (tableau 3.21) font état de fortes disparités entre les provinces concernant la dépense supportée par les ménages en moyenne par enfant scolarisé dans l'enseignement primaire. Ainsi cette dépense varie en 2012 de 33 759 FC dans le Bandundu à 182 484 FC à Kinshasa. Si l'on s'intéresse au partage des coûts de l'éducation entre l'État et les ménages, il ressort que la part supportée par les ménages varie de 62 % dans le Bandundu à 89 % dans les deux Kivu.

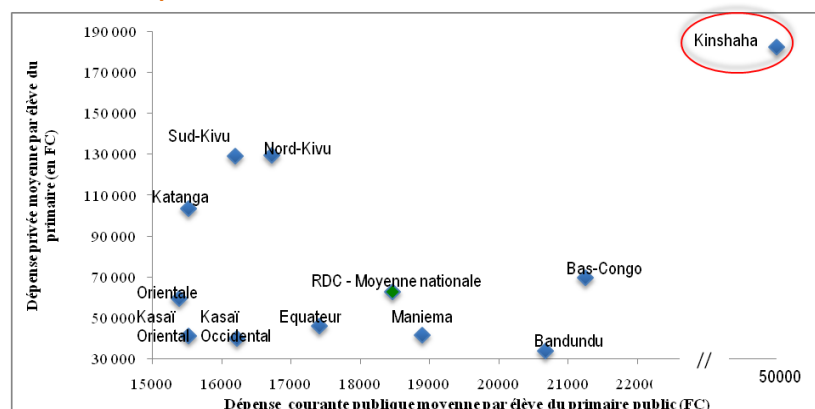
Tableau 3.21 : Dépenses moyennes d'éducation des ménages par enfant scolarisé au primaire par province, 2012*

| Province | En FC | | | En % du total | | |
|--------------------|---------------|----------------|----------------|---------------|-----------|------------|
| | État | Ménage | Total | État | Ménage | Total |
| Bandundu | 20 674 | 33 759 | 54 433 | 38 | 62 | 100 |
| Bas-Congo | 21 250 | 69 547 | 90 798 | 23 | 77 | 100 |
| Équateur | 17 410 | 46 058 | 63 469 | 27 | 73 | 100 |
| Kasaï Occidental | 16 228 | 39 972 | 56 200 | 29 | 71 | 100 |
| Kasaï Oriental | 15 528 | 41 372 | 56 900 | 27 | 73 | 100 |
| <i>Katanga</i> | <i>15 530</i> | <i>103 524</i> | <i>119 054</i> | <i>13</i> | <i>87</i> | <i>100</i> |
| Kinshasa | 48 659 | 182 484 | 231 143 | 21 | 79 | 100 |
| Maniema | 18 889 | 41 581 | 60 470 | 31 | 69 | 100 |
| <i>Nord-Kivu</i> | <i>16 728</i> | <i>129 514</i> | <i>146 242</i> | <i>11</i> | <i>89</i> | <i>100</i> |
| Province Orientale | 15 391 | 59 565 | 74 956 | 21 | 79 | 100 |
| <i>Sud-Kivu</i> | <i>16 194</i> | <i>128 921</i> | <i>145 114</i> | <i>11</i> | <i>89</i> | <i>100</i> |
| RDC | 18 468 | 62 836 | 81 304 | 23 | 77 | 100 |

Source : calculs des auteurs à partir des données de l'enquête EADE 2012.* Valeurs de 2011 corrigées avec un taux d'inflation de 2,1 %.

De plus, comme on peut le voir dans le graphique 3.10, la corrélation entre le coût unitaire public et le coût unitaire privé est quasi inexistante. En d'autres termes, ce ne sont pas dans les provinces où l'État finance le moins que les ménages contribuent le plus. Les provinces du Katanga, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu présentent cependant la particularité d'enregistrer des coûts unitaires publics parmi les plus faibles et des coûts unitaires privés parmi les plus élevés.

Graphique 3.10 : Dépense moyenne des ménages par élève de l'enseignement primaire public en fonction du coût unitaire public, 2012*



Source : calculs des auteurs à partir des données de l'enquête EADE 2012.* Valeurs de 2011 corrigées avec un taux d'inflation de 2,1 %.

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

- *Les dépenses publiques d'éducation ont connu une forte augmentation au cours des dernières années.* Elles ont doublé en terme réel entre 2005 et 2012. Cependant elles continuent d'occuper une part assez faible des dépenses publiques totales. En 2012, seulement 13 % de toutes les dépenses publiques et 15 % des dépenses courantes publiques ont été consacrées à l'éducation.
- *L'arbitrage intra-sectoriel est favorable à l'enseignement supérieur qui bénéficie de 29 % des dépenses courantes publiques d'éducation.* Le primaire et le secondaire se voient octroyés des parts (respectivement de 43 % et 27 %) légèrement inférieures à la moyenne des pays comparateurs (respectivement de 47 % et 30 %). Le préscolaire et l'éducation non formelle sont les sous-secteurs les plus défavorisés, avec ensemble environ 0,7 % des dépenses courantes publiques du secteur.
- *Les coûts unitaires publics par élève sont parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne.* En 2012, ils sont de 4,8 % du PIB/hab. dans l'enseignement primaire, 9,8 % du PIB/hab. dans le secondaire et 91,2 % du PIB/hab. dans le supérieur.
- *La rémunération moyenne des enseignants est parmi les plus faibles relevées dans les pays voisins et autres pays d'Afrique subsaharienne de niveau économique semblable :* 1,9 fois le PIB/hab. au primaire et secondaire contre 3,7 (primaire) et 5,5 (secondaire) fois le PIB/hab. dans les pays comparateurs ; l'écart entre les rémunérations des enseignants primaire et secondaire est quasi nul.
- *De plus, près de la moitié du personnel affecté dans les établissements d'enseignement n'est pas payée par l'État congolais.* Ceci a permis de ramener les ratios élèves/maître dans l'enseignement public à des niveaux relativement faibles de 37:1 au primaire et 15:1 au secondaire. Ces ratios seraient respectivement de 64:1 et 36:1 si l'on ne considérait que les enseignants payés par l'État.
- *Pourtant l'essentiel des dépenses courantes publiques du secteur est constitué des salaires qui en représentent entre 82 % et 97 % selon le niveau d'éducation.* La part des dépenses courantes publiques constituée des dépenses autres que le salaire du personnel enseignant est de 39 % dans l'enseignement primaire, de 45 % dans le secondaire et de 29 % dans le supérieur.
- *Les ménages contribuent à plus de 75 % au financement de l'éducation à travers plusieurs types de dépenses, dont les plus importantes sont les frais de scolarité.* Les dépenses estimées des ménages par enfant scolarisé en 2012 sont environ trois fois plus élevées que les coûts unitaires publics par élève dans l'enseignement primaire et secondaire. Elles sont d'environ 63 000 FC (16 % du PIB/hab.) dans l'enseignement primaire et 126 000 FC dans le secondaire (33 % du PIB/hab.).
- *Les investissements sur fonds propres sont quasiment inexistants, et il existe une très faible visibilité générale sur les investissements réalisés par les partenaires au développement.*
- *Les dépenses publiques d'éducation par province sont dans l'ensemble expliquées par les REM et les effectifs scolarisés, mais pas par le niveau des indicateurs de développement de l'éducation.* Le risque est que les provinces les moins avancées aient beaucoup plus de mal à rattraper leur retard. Ces remarques posent la question de l'efficacité et de l'équité dans le choix des affectations budgétaires.
- *Le recours aux ménages dans le financement de l'éducation ne semble pas être plus accru dans les provinces qui enregistrent les coûts unitaires publics les plus faibles.*

- Parmi les principales pistes d'orientations politiques figurent les points suivants :
 - poursuivre et renforcer les efforts en matière de financements publics de l'éducation pour assurer qu'ils soutiennent de manière adéquate et équitable le développement du système éducatif dans les années à venir ;
 - favoriser un rééquilibrage des allocations intra-sectorielles vers les niveaux inférieurs (par exemple : un effort de ventilation de 50 % au primaire), au regard notamment de l'atteinte de l'objectif d'une éducation de base universelle de qualité d'ici 2024 ;
 - alléger davantage la charge financière des familles, *via* notamment l'élimination graduelle des nombreux coûts directs (SERNIE, TENAFEP, etc.) et la poursuite des efforts entrepris en vue de la gratuité du primaire ;
 - revaloriser le niveau de rémunération des enseignants, notamment du secondaire, afin de rendre la profession plus attractive. Il s'agit également de veiller au maintien des enseignants du primaire, notamment des plus qualifiés, dans les établissements primaires, par la mise en place de mesures incitatives adéquates, en vue de ne pas pénaliser la qualité au primaire. Cette réflexion devra être menée dans le cadre d'un modèle de simulation financière du secteur dans son ensemble, afin d'en assurer la soutenabilité financière et humaine ;
 - questionner le processus des allocations budgétaires aux provinces pour tendre vers une allocation des financements publics de l'éducation aux provinces plus équitable et efficace (avec un ciblage prioritaire des provinces les plus en retard dans les scolarisations) ;
 - mettre en place un mécanisme de suivi des dépenses d'investissement par source de financement (extérieur et intérieur) afin de pouvoir mieux saisir l'ensemble des ressources disponibles pour le secteur et faciliter l'aide à la prise de décision et arbitrages politiques. Disposer également d'informations actualisées régulièrement sur les coûts de construction permettrait aussi d'apprécier les modalités de construction les plus coût-efficaces.

CHAPITRE 4

Qualité de l'éducation

Les objectifs du système éducatif ne se limitent pas à l'augmentation de la couverture scolaire, mais visent également à offrir des services éducatifs de qualité. Dans la plupart des pays d'Afrique, la qualité de l'éducation est devenue un enjeu central. La RDC ne fait pas exception ; l'augmentation de la scolarisation, à tous les niveaux, associée à des conditions de travail des enseignants souvent difficiles, laisse parfois craindre une baisse de la qualité de l'enseignement.

Le concept de la qualité est complexe et couvre différentes réalités. Il peut référer au niveau des ressources investies dans le système éducatif (i.e., encadrement des élèves, disponibilité des manuels et d'outils pédagogiques, qualité des infrastructures, etc.), mais également à ce que l'élève apprend. Dans cette dernière perspective, un système éducatif de qualité permettrait aux élèves d'acquérir les compétences et connaissances requises telles que définies par le système. Le niveau des acquis des élèves devient alors central⁷⁷ ; les conditions d'enseignement (moyens mobilisés, mode d'organisation) étant alors évaluées à l'aune de leur impact sur les apprentissages des élèves.

Ce chapitre traite la question de la qualité sous l'angle des acquisitions des élèves. Il a pour but, dans un premier temps, d'apprécier le niveau des apprentissages des élèves au cours de leur scolarité. Afin de mieux l'apprécier, ce niveau sera, lorsque possible, resitué dans une perspective régionale. L'analyse se penchera ensuite sur les liens existants à l'école entre le niveau des ressources déployées et leur mode d'organisation, et le niveau des acquis des élèves, en vue d'identifier de potentiels leviers d'amélioration de la qualité. Enfin, en prenant en compte les coûts qui leur sont associés, il sera possible de dégager, parmi les différentes options possibles, celles qui seraient les plus coût-efficaces. Les analyses se focaliseront pour l'essentiel sur le cycle primaire pour lequel de nombreuses informations sont disponibles.

Trois principales sources de données ont été mobilisées pour apprécier le niveau des apprentissages des élèves : les examens nationaux qui évaluent la fin du primaire (TENAFEP) et du secondaire (examen d'État), les évaluations régionales des acquis des élèves au primaire, récemment conduites dans le pays (PASEC, EGRA et EGMA)⁷⁸, ainsi que le taux d'alphabétisation des jeunes adultes de 15-24 ans.

Niveau de la qualité de l'école primaire congolaise dans une perspective comparative

Rétention de l'alphabétisation chez les jeunes adultes

Les niveaux d'alphabétisation offrent une première évaluation de la qualité du système éducatif, sur le principe de base que le cycle primaire a pour objectif de donner aux jeunes un bagage de connaissances minimales leur permettant d'être durablement alphabétisés à l'âge adulte. Le nombre d'années d'études formelles nécessaires pour alphabétiser de manière durable un individu peut alors être utilisé comme mesure de la qualité du système éducatif. Cependant, parce qu'elle porte sur les adultes, cette analyse reflète un état passé du système éducatif ; par ailleurs, elle ne permet pas de dissocier ce qui a été appris par l'individu lors de son passage à l'école de ce qu'il aura conservé durant les années qui auront suivi sa sortie du système éducatif (Seurat, 2013).

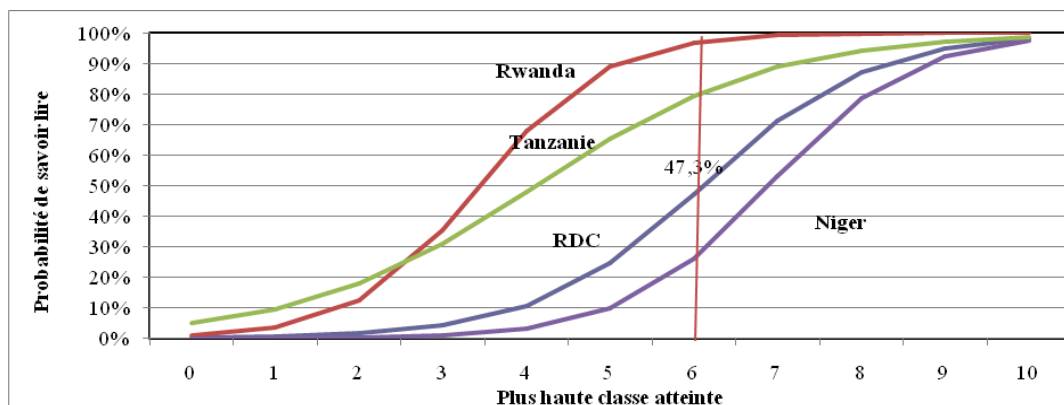
L'enquête démographie et de santé (EDS), conduite en 2007, évalue sur la base d'un test les compétences en lecture des adultes de 15 ans et plus. Le graphique 4.1 offre une représentation des simulations de la probabilité d'être alphabétisé selon la plus haute classe atteinte par les jeunes adultes âgés de 15-24 ans, pour la RDC et quelques pays comparateurs. En 2007, 47 % des jeunes congolais de 15-24 ans étaient alphabétisés après 6 années d'étude, un niveau inférieur au niveau moyen observé (59 %) dans les pays comparateurs (voir

⁷⁷ Il est d'ailleurs aujourd'hui fortement reconnu que plus que le simple nombre d'années d'étude achevées, c'est le niveau des acquis et connaissances qui influencent le niveau de développement d'un pays.

⁷⁸ PASEC : programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (conférence des ministres d'éducation des pays ayant le français en partage) ; EGRA : *Early Grade Reading Assessment* ; EGMA : *Early Grade Mathematics Assessment*.

graphique A4.1 en annexe). Avec plus de la moitié des jeunes quittant le primaire sans les connaissances minimales nécessaires pour être et/ou rester alphabétisé de manière pérenne, la RDC se situe parmi les pays les moins performants.

Graphique 4.1 : Probabilité de savoir lire des jeunes âgés de 15-24 ans selon le niveau d'étude atteint, 2007 ou APP (%)



Source : Seurat, 2013. Basés sur les EDS 2004-2007.

En fait, 9 à 10 années d'étude sont nécessaires pour que l'ensemble des jeunes adultes congolais soient alphabétisés de manière durable. Cette situation n'est cependant pas propre à la RDC comme l'illustre le graphique 4.1 où sont représentées des informations similaires pour quelques pays comparateurs. Toutefois, comme le montre le graphique 4.1, si des pays, comme le Niger, présentent de grandes difficultés à alphabétiser de manière durable leurs jeunes après 6 années d'études (avec 26 % des jeunes alphabétisés), d'autres, comme le Rwanda, atteignent cet objectif d'alphabétisation universelle dès la fin du primaire. Cette forte variabilité des situations-pays (voir également le graphique A4.1 en annexe), outre le fait d'illustrer l'existence de fortes disparités dans la qualité des apprentissages au niveau de l'enseignement primaire, met également en avant de fortes marges de manœuvre possibles dans l'organisation des services éducatifs ; une observation en soi rassurante.

Les contraintes de mesure mises de côté (i.e., se réfère à un système passé, ne distingue pas ce qui relève de l'acquisition des savoirs et de leur rétention dans le temps), ce premier résultat fait état d'une qualité de l'enseignement qui doit – et *peut* – être améliorée si l'objectif est d'assurer que les jeunes quittent le système primaire avec le bagage de connaissances minimales pour assurer une alphabétisation durable et une poursuite de leur apprentissage dans de bonnes conditions.

Ceci étant, la mesure employée ne nous informe guère sur la manière de procéder. C'est pourquoi, le recours à des mesures plus spécifiques, comme les résultats aux examens nationaux (TENAFEP) ou encore à des tests standardisés (PASEC/EGRA), apporte des éclairages complémentaires permettant des analyses plus fines, variées et récentes des acquis des élèves⁷⁹.

⁷⁹Ces différentes mesures ne reposent pas sur les mêmes tests (n'évaluent pas les mêmes choses) et ne sont pas conduites sur les mêmes populations. Alors que l'examen national se concentre sur ce qui est attendu des élèves en fin de cycle primaire, les évaluations standardisées se concentrent sur deux matières – la lecture et les mathématiques – et concernent les élèves de la 2^e à la 5^e année du primaire

Niveau des acquis des élèves au primaire analysé à partir des évaluations standardisées

Les enquêtes en notre disposition sont les enquêtes EGRA/EGMA⁸⁰ de 2012 et PASEC^{81,82} de 2010. Elles sont toutes trois basées sur un échantillon d'élèves représentatif au niveau national (pour le PASEC) ou d'une province ou d'une zone d'action (dans le cadre des EGRA/EGMA), dont l'objectif est de mesurer le niveau d'acquisition de base des élèves du primaire respectivement en lecture (français) et mathématiques en vue de juger de la qualité d'instruction du système et de proposer des actions visant à son amélioration. Trois niveaux d'études sont analysés : 2^e, 4^e et 5^e années du primaire. Plus spécifiquement, l'évaluation EGRA mesure les compétences de base qu'un enfant doit acquérir pour pouvoir lire de manière fluide et avec compréhension, dans l'optique de pouvoir *lire pour apprendre*. Elle teste 5 composantes essentielles de l'acquisition de la lecture : le vocabulaire, l'identification des phonèmes, la phonétique, la fluidité et la compréhension⁸³. L'évaluation EGMA mesure les compétences de base en mathématiques, notamment dans les domaines suivants : connaissance et identification des nombres, appréciation des grandeurs, résolution de problèmes, opérations de base (addition, soustraction, multiplication, et division).

À la différence des examens nationaux, ces évaluations ne portent que sur un domaine restreint du curriculum. Cependant, de par le caractère homogénéisé des conditions de passation, de codification et de correction, elles offrent une garantie raisonnable que les variations observées sont bien des différences d'apprentissages. Elles offrent également des informations additionnelles sur l'élève et sa famille ainsi que sur l'école, autorisant des analyses plus poussées sur les liens qu'entretiennent ces variables sur le niveau d'acquisition des élèves.

Une grande majorité d'enfants n'atteint pas le minimum de savoirs requis

Afin de pouvoir faciliter la lecture des différents résultats aux tests, nous avons construit, pour chaque élève enquêté, un score agrégé, pondéré et standardisé sur 100, sur la base des différentes réponses aux tests en lecture et en mathématiques. Dans cette logique, on peut considérer que le minimum attendu est que chaque élève puisse réussir au moins 50 % du test. Ainsi, de manière arbitraire, nous avons retenu la valeur de 40 % comme seuil en dessous duquel le minimum acceptable n'est pas assuré⁸⁴.

Les résultats sont consignés dans le tableau 4.1 ci-dessous. Toutefois, avant d'étudier les résultats, une remarque s'impose. **Parce que reposant sur des items différents, ces tests ne mesurent pas les mêmes contenus et ne sont donc pas comparables.** Alors que le test PASEC est construit de manière à appréhender la variabilité des acquis des élèves en 2^e et 5^e années, en vue de mieux cerner les facteurs influant, le test EGRA/EGMA est plus linéaire, les items étant quasi identiques d'un niveau d'étude à l'autre⁸⁵. Dans ce dernier cas, la nature évolutive des apprentissages avec le niveau d'étude est appréhendée. Il sera important dès lors de veiller à ne pas faire des comparaisons hâtives entre les différents tests lors des analyses qui suivent.

⁸⁰ Les analyses conduites ici concernent les enquêtes EGRA et EGMA menées en 2012 dans les 3 provinces d'intervention du projet PAQUED appuyé par l'USAID, à savoir, le Bandundu, l'Équateur et la Province Orientale. Les informations ont été collectées auprès de 2 453 enfants de 2^e et 4^e années dans 95 écoles.

⁸¹ L'évaluation PASEC consiste au passage de tests en lecture (français) et mathématique sur un échantillon représentatif d'élèves de 2^e et 5^e années du primaire. L'évaluation a été menée en 2010 au niveau national (164 écoles, 2 426 élèves en 2^e année, 2 396 en 5^e année), mais également dans les provinces du Bandundu (128 écoles, 1 893 élèves en 2^e année, 1 886 en 5^e année), du Kasai Occidental (140 écoles, 2 043 élèves en 2^e année, 2 010 en 5^e année) et du Katanga (126 écoles, 1 770 élèves en 2^e année, 1 759 en 5^e année). Voir les rapports PASEC correspondants.

⁸² Nous renvoyons également le lecteur aux résultats de la 2^e évaluation PASEC menée en 2013 dans les mêmes provinces et au niveau national. Outre le fait d'offrir une vision plus actuelle de la situation, elle analyse l'évolution de la situation des apprentissages sur la période 2010-2013. Toutefois, n'ayant pu avoir accès à temps aux données brutes des évaluations 2013 pour y conduire nos propres analyses, nous maintenons celles de 2010. Aussi, des références seront faites aux résultats 2013 lorsque cela est pertinent.

⁸³ Ces apprentissages sont cumulatifs : l'identification des phonèmes est une aptitude de base de la lecture ; la connaissance des sons et des lettres est en effet nécessaire pour développer la maîtrise de l'alphabet qui elle-même est nécessaire pour pouvoir lire correctement des mots et les épeler ; l'aptitude à lire de manière automatique autorise ensuite une lecture fluide qui favorise la compréhension.

⁸⁴ Notons que ce seuil de 40 % est arbitraire, puisque les pays n'ont pas défini ce qui, d'après eux, constitue le niveau minimal d'acquisition en français et mathématiques. Nous reprenons donc ici une proposition de K. Michaelowa (2001) qui, au regard de la structure des tests, considère qu'en dessous de ce seuil, les connaissances fondamentales ne sont pas assurées.

⁸⁵ Certains items mesurant des compétences en lecture plus avancées n'ont pas été administrés aux élèves de 2^e année.

Tableau 4.1 : Part des élèves en situation de difficultés d'apprentissage* au primaire, par année d'étude, type d'évaluation et province, 2010-2012 (%)

| | PASEC | PASEC | EGRA/EGMA | EGRA/EGMA |
|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2010 | 2010 | 2012 | 2012 |
| | 2 ^e année | 5 ^e année | 2 ^e année | 4 ^e année |
| Bandundu | 18,8 | 42,6 | 39,9 | 39,2 |
| Équateur | na | na | 42,8 | 34,3 |
| Kasaï Occidental | 22,7 | 45,0 | na | na |
| Katanga | 49,0 | 64,7 | na | na |
| Province Orientale | na | na | 40,2 | 25,7 |
| National | 26,2 | 50,7 | na | na |

Source : PASEC 2010 et EGRA & EGMA 2012. Scores de lecture et de mathématiques agrégés et normés à 100. * Sont en situation de difficultés d'apprentissage les élèves ayant un score global ≤ 40 %.

Quel que soit le test utilisé, on observe qu'une forte proportion d'enfants obtient des scores en dessous du minimum acceptable, ce qui signifie qu'ils ne maîtrisent pas le minimum requis, et ce dès le début de la scolarisation. Ainsi, ce sont 26 % des enfants de 2^e année qui sont dans cette situation au regard du test PASEC. Ce résultat cache cependant de fortes disparités régionales, la situation étant la plus critique dans le Katanga où près de la moitié des élèves est en dessous du seuil de 40 % ; dans la province du Bandundu, ils sont à peine 18 % dans ce cas⁸⁶. Au niveau du test EGRA/EGMA, ils sont autour de 40 % à ne pas atteindre le seuil de 40 % ; ce résultat étant quasi similaire d'une province à l'autre.

En fin de cycle, 51 % des enfants sont en situation de difficultés d'apprentissage au regard des tests PASEC, avec des proportions variant de 43 % dans le Bandundu à 65 % dans le Katanga, des taux bien supérieurs à ceux observés en 2^e année. De fortes disparités entre provinces s'observent également avec les tests EGRA/EGMA, signalant l'existence de caractéristiques régionales fortes. Cependant, contrairement aux données des tests PASEC, les résultats ici sont moins mauvais en fin de cycle, illustrant la nature graduelle des apprentissages d'un niveau d'étude à l'autre.

De fortes lacunes dans les compétences fondatrices de la lecture et des mathématiques

Les tests EGRA/EGMA sont construits de manière à permettre d'analyser la progression dans la maîtrise d'un domaine donné de la lecture ou des mathématiques au cours de la scolarité. Ils permettent également d'identifier les domaines où les élèves présentent le plus de lacunes, en décortiquant le processus d'apprentissage et en réalisant un ciblage précis des domaines où des interventions pédagogiques correctives sont nécessaires. Dans cette optique, l'analyse des proportions d'élèves affichant un score nul aux différents sous-tests est particulièrement pertinente.

Les tableaux 4.2 et 4.3 ci-dessous exposent, pour les différents items de lecture et de mathématiques, la proportion d'élèves affichant un score nul dans les différents sous-tests et le pourcentage de réponses correctes. On observe d'une manière générale que la proportion des scores nuls (ou le pourcentage de réponses correctes) baisse (augmente) de la 2^e à la 4^e année, et ce pour l'ensemble des items, illustrant la nature cumulative du processus d'apprentissage avec le niveau d'étude. Cependant, de fortes lacunes dans la maîtrise de la lecture et des mathématiques sont à noter chez un grand nombre d'élèves tant de 2^e que de 4^e année, suggérant l'urgence de mettre en place des mesures correctives dès le début du cycle primaire.

Plus spécifiquement, dans le domaine de la lecture, on note une faible connaissance du vocabulaire de base en français, des problèmes dans l'identification des sons ou encore dans le décodage des mots, qu'ils soient familiers ou non, illustrant une maîtrise inadéquate des principes alphabétiques. Si la faible maîtrise de vocabulaire en 2^e année est normale, au regard du fait que le français n'est utilisé en langue d'enseignement

⁸⁶ Les analyses des données PASEC 2013 présentent toutefois des signes encourageants de réduction des disparités entre provinces : si elles montrent une stabilité des performances au niveau national et dans la province de Bandundu entre 2010 et 2013, elles font état d'améliorations notables dans les acquis des élèves (tant en mathématique qu'en français) dans le Kasaï Occidental et le Katanga. Une illustration avec les données en français est proposée dans le graphique A4.2 en annexe (PASEC, 2014).

qu'à partir de la 3^e année, le faible niveau de maîtrise en 4^e année pose la question de la préparation des élèves à l'usage du français et la manière dont la transition s'opère entre la langue nationale et le français au cours du cycle primaire. On peut déjà souligner que le développement des aptitudes en français à l'oral devra nécessairement passer par l'acquisition du vocabulaire en français à l'oral, et ce dès l'entrée à l'école.

Encadré 4.1 : La langue d'instruction

Au niveau du cycle inférieur du primaire (i.e., les deux premières années), l'enseignement a lieu en langues nationales (swahilies, tshiluba, kikongo et lingala). Parfois, des dialectes locaux peuvent être utilisés, comme le cas du sankuru dans le Kasai Oriental. Toutes les matières sont enseignées dans les langues nationales, appuyées par des manuels, le français étant enseigné comme une matière à part entière. Ce n'est qu'en 3^e année du primaire que l'enseignement se donne en français, les langues congolaises devenant des matières spécifiques. Cependant, il n'est pas rare de voir l'enseignement être dispensé en français dès la 1^{re} année du primaire, dans le privé notamment, mais également dans le public. Mais inversement, le français n'est pas toujours employé aux niveaux où il devrait l'être, pour des raisons multiples allant de la faible voire de la non-maîtrise du français par l'enseignant, de sa difficulté à l'enseigner ou encore à l'employer dans ses cours, mais aussi au faible niveau de maîtrise des élèves du vocabulaire de base en français. Rappelons à cet effet que peu d'enfants parlent le français à la maison (9 % des élèves de 2^e année et 14 % des élèves de 5^e année selon le PASEC 2010).

À la maternelle, la langue utilisée est le français. Il n'existe pas encore de programme et de manuels rédigés en langues nationales. L'enseignement maternel est encore facultatif et d'une couverture très limitée. Pour remédier à cette situation, le gouvernement souhaite créer une classe 0, partie intégrante de l'école primaire

Assurer une instruction en français de qualité s'impose et passera par une maîtrise du vocabulaire en français à l'oral au cours des toutes premières années de l'école primaire. Plus globalement, cela nécessitera de se pencher sur divers aspects relatifs :

- i) au statut des différentes langues d'enseignement, tant à l'école que dans la société congolaise ;
- ii) à la pédagogie d'apprentissage des langues ;
- iii) à la gestion de la transition du français comme langue d'enseignement (incluant l'année où celle-ci doit être opérée, 3^e 4^e ou 5^e année ?) ;
- iv) à la maîtrise effective par les enseignants du français pour pouvoir l'enseigner correctement et l'utiliser dans l'enseignement. Le ministère, en collaboration avec les PTF, travaille actuellement sur ces aspects.

Ces difficultés se répercutent sur la capacité à lire des élèves : ainsi nombreux sont les élèves de 4^e année qui éprouvent de grandes difficultés à lire correctement et de manière rapide un texte, avec l'expression correcte ou avec les automatismes appropriés. Cette aptitude étant essentielle pour soutenir la compréhension à la lecture, il n'est pas étonnant que la plupart d'entre eux possèdent un niveau de compréhension à la lecture faible : 84 % des élèves de 4^e année n'ont pu répondre à une seule question sur un texte qu'il venait de lire. À l'écoute, la compréhension est meilleure, mais ils sont 50 % à ne pouvoir donner une réponse correcte à une question sur un texte qui leur a été lu. Pour une majorité d'élèves, leur faible niveau de maîtrise du français ne leur permettrait donc pas un apprentissage optimal des cours enseignés dans cette langue. Les aptitudes à l'écrit sont également très faibles : 52 % des élèves de 4^e année étaient incapables d'écrire un simple mot.

Tableau 4.2 : Proportion des élèves ayant un score nul et pourcentage de réponses correctes, lecture, 2^e et 4^e années, par sous-test, 2012 (%)

| | 2 ^e année | | 4 ^e année | |
|--------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| | Score nul | Moyenne – réponses correctes | Score nul | Moyenne – réponses correctes |
| Vocabulaire | 0,9 | 41,4 | 0 | 54,6 |
| Identification du son initial | 68,8 | 12,3 | 46,0 | 27,6 |
| Connaissance des graphèmes | 19,2 | 7,6 | 5,3 | 21,1 |
| Lecture de mots familiers | na | na | 38,0 | 16,7 |
| Lecture de mots inventés | na | na | 50,7 | 12,7 |
| Lecture de texte | na | na | 52,2 | 17,4 |
| Compréhension à la lecture | na | na | 84,3 | 5,6 |
| Compréhension à l'audition | 72,6 | 11,0 | 50,0 | 21,7 |
| Écriture d'une phrase complète | na | na | 51,8 | 28,5 |

Source : EGRA 2012. Calculs des auteurs.

Ces résultats montrent que la faible maîtrise du français à l'oral par les élèves pénalise leur acquisition en lecture. Comme le souligne Gove et Cvelivh « Les enfants ayant un faible niveau de lecture lisent près de deux fois moins de mots que les bons lecteurs, acquérant ainsi la moitié de la pratique en vocabulaire, conduisant à un développement plus lent des aptitudes en lecture ». Aussi, les enfants ayant une faible maîtrise de la lecture ne pourront pas développer de bonnes aptitudes à l'écrit et devenir des apprentis autonomes dans d'autres sujets, pénalisant *de facto* leur carrière scolaire (Gove et Cvelivh, 2010)⁸⁷.

Dans le domaine des mathématiques, les résultats obtenus par les élèves montrent que nombre d'entre eux performant en dessous ce qui est attendu par le curriculum officiel (RTI *et al.*, 2011). Si 50 % des élèves de 2^e année et 71 % de ceux de 4^e année arrivent à identifier correctement les chiffres/nombres, ces valeurs cachent de fortes variations, les valeurs baissant lorsque l'on passe à l'identification de nombres d'une unité à trois ou encore à cinq⁸⁸. Ainsi si 95 % et 99 % des 2^e et 4^e années reconnaissant le chiffre « 6 », ils ne sont plus que 63 % et 93 % respectivement à identifier correctement le nombre « 25 » et 28 % et 82 % à reconnaître le nombre « 108 ». Seuls 35 % des élèves de 4^e année pouvaient correctement nommer le nombre « 1 025 ». Cette non-maîtrise des nombres laisse entrevoir de fortes difficultés lorsque l'élève sera confronté à des nombres plus complexes ou à des problèmes impliquant de grands chiffres. Les élèves présentent également de grandes difficultés dans l'identification de nombres manquants : ils sont 17,5 % (2^e année) et 35 % (4^e année) à avoir répondu de manière correcte aux tests. Ceci rendrait plus difficile la résolution de problèmes complexes (RTI *et al.*, 2011). La résolution de problèmes simples ainsi que les opérations ne sont également pas bien maîtrisées, notamment les multiplications et les divisions qui ne sont correctement effectuées que par 15 % des élèves de 4^e année.

⁸⁷ Des analyses complémentaires ont été conduites sur les scores en lecture et mathématiques en 2^e et 4^e années aux tests EGRA et EGMA (non reproduites ici). Un résultat intéressant est l'effet positif du niveau de maîtrise de la lecture sur les scores en mathématiques en 2^e comme en 4^e année du primaire. L'effet est par ailleurs plus marqué en 4^e année (+0,416 point d'écart-type) qu'en 2^e année (+0,349), lorsque l'usage de la lecture en cours pour assimiler les autres matières est plus intense. Ce résultat conforte l'importance pour un enfant de rapidement maîtriser la lecture pour ensuite mieux pouvoir assimiler les autres matières. Nous renvoyons aussi le lecteur aux tableaux A4.7 à A47.10 en annexe, qui reportent les liens statistiques (corrélations) existant entre les différents items lecture et mathématiques en 2^e et 4^e années.

⁸⁸ Selon le curricula, les élèves devraient être capables de reconnaître des nombres jusqu'à 20 en 1^{re} année, 100 en 2^e année, 1 000 en 3^e année, et 10 000 en 4^e année.

Tableau 4.3 : Proportion des élèves ayant un score nul et pourcentage de réponses correctes, mathématiques, 2^e et 4^e années, par sous-test, 2012 (%)

| | 2 ^e année | | 4 ^e année | |
|----------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|------------------------------|
| | Score nul | Moyenne – réponses correctes | Score nul | Moyenne – réponses correctes |
| Identification des nombres | 3,7 | 49,7 | 0,2 | 70,9 |
| Comparaison des quantités | 7,9 | 56,5 | 3,0 | 64,6 |
| Chiffre manquant | 22,1 | 17,5 | 8,2 | 31,8 |
| Résolution de problèmes | 22,0 | 40,0 | 8,5 | 53,0 |
| Exercice de calcul | | | | |
| Addition | 26,2 | 49,3 | 14,5 | 43,8 |
| Soustraction | 59,3 | 27,0 | 37,4 | 37,4 |
| Multiplication | na | | 63,9 | 15,4 |
| Division | na | | 64,6 | 15,2 |

Source : EGMA 2012. Calculs des auteurs.

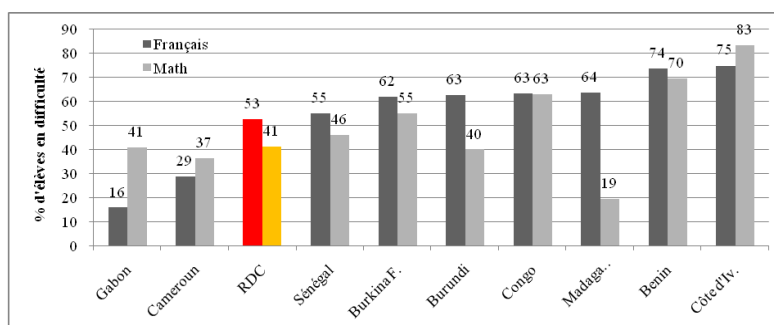
La désagrégation des résultats par province fait état de variations parfois marquées (voir les tableaux A4.1 à A4.4 en annexe), soulignant l'existence de variables contextuelles fortes, illustrant le besoin d'interventions localisées pour les programmes. Des différences sont également observées entre les garçons et les filles, au détriment des filles (voir les tableaux A4.5 à A4.6 en annexe). S'ils restent mineurs en 2^e année, les écarts se creusent en 4^e année, suggérant que le système scolaire tend à les renforcer au lieu de les réduire.

La RDC, en position néanmoins moins mauvaise sur le plan régional

Des évaluations PASEC ont été conduites dans un certain nombre de pays francophones d'Afrique subsaharienne sur la base du même protocole que celui suivi en RDC, ce qui permet de comparer la qualité des apprentissages. Les résultats sont exposés dans le graphique 4.2 ci-dessous ; il présente la proportion d'élèves de 5^e année ne possédant pas le minimum acceptable en mathématiques et en français (score inférieur à 40 %).

Comparativement aux pays considérés, la RDC présente une proportion d'élèves en difficulté d'apprentissages relativement plus faible : 41 % en maths (contre 50 % pour la moyenne des pays comparateurs) et 53 % en français (contre 56 % pour la moyenne des pays comparateurs). Ces données classent le pays parmi les moins mauvais, en 3^e position (sur 10 pays) en français et en 5^e position sur 10 en mathématiques. Ceci est remarquable au regard du fait que le secteur éducatif de la RDC reste globalement publiquement sous-financé (voir chapitre 3). Ceci dit, les meilleurs niveaux de maîtrise obtenus par certains pays, à faibles revenus, comme le Cameroun en encore Madagascar en mathématiques, suggèrent l'existence de marges de manœuvre pour améliorer la qualité des apprentissages en RDC. Mais ces résultats ne doivent pas prêter à la complaisance. Les pays africains sont à la traîne en termes d'apprentissage au niveau mondial : à la dernière évaluation PIRLS de 2011, qui teste les élèves de 4^e année du primaire en lecture, le Botswana, le seul pays africain en lice, était en queue de peloton (alors même qu'il testait les élèves de 6^e année et non de 4^e année).

Graphique 4.2 : Répartition des élèves en situation de difficultés d'apprentissage*, français et mathématiques, fin de 5^e année du primaire, PASEC, 2005-2010 (%)



Source : données PASEC, calculs des auteurs. * Score inférieur à 40 %. Les données ont été recalibrées en fonction des items pour assurer la comparaison.

Ces premières analyses permettent de faire ressortir les caractéristiques suivantes :

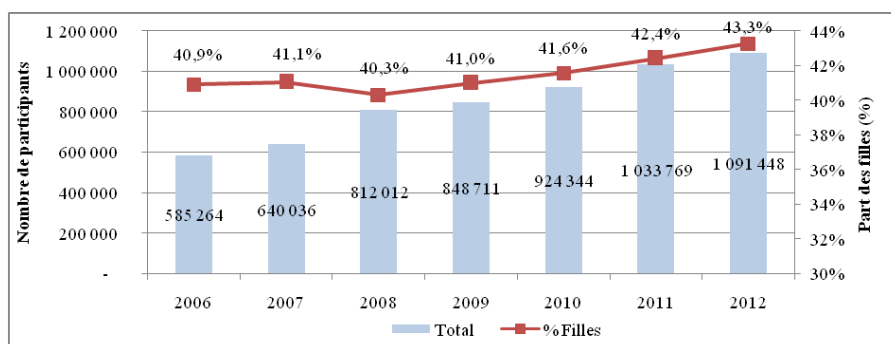
- une forte proportion d'enfants est en situation de difficulté d'apprentissages, ne maîtrisant pas les fondamentaux de lecture et de mathématiques : en fin de cycle primaire, nombreux sont les enfants qui *apprennent encore à lire* au lieu de *lire pour apprendre* ;
- les lacunes s'observent dès le début du cycle primaire ;
- si certaines lacunes tendent à se résorber avec la poursuite des études, d'autres persistent et se cumulent pour s'accroître en fin de cycle. Dans cette perspective, il sera important de veiller à ce que les compétences en lecture et écriture de base soient correctement maîtrisées au cours des deux premières années du primaire (en focalisant sur l'identification des sons et des phonèmes, le développement du vocabulaire, la fluidité de la lecture) et en mettant l'accent sur l'acquisition du vocabulaire de base en français à l'oral ;
- d'importantes disparités provinciales s'observent, soulignant l'existence de variables contextuelles fortes ;
- les filles ont de moins bons résultats que les garçons, notamment en fin de cycle, suggérant que le système scolaire tend à exacerber les disparités garçons-filles au lieu de les réduire.

Mesure des acquis des élèves en fin de cycle primaire : le TENAFEP

Le test national de fin d'études primaire (TENAFEP) sanctionne la fin du cycle primaire. Outre le fait de couvrir l'ensemble du programme scolaire⁸⁹, cet examen teste ce qui est attendu de manière officielle d'un enfant à la fin du primaire. Il est organisé chaque année par le MEPSP qui en fixe la date d'administration et le contenu. Tous les élèves de la 6^e année du primaire sont soumis à cette épreuve, ainsi que les élèves admis au rattrapage scolaire par le MAS⁹⁰. L'obtention du certificat de fin d'études primaire est conditionnée par la réussite au TENAFEP et aux examens scolaires, à raison d'au moins 50 % des points obtenus aux TENAFEP et au moins 50 % aux examens scolaires⁹¹.

Le nombre de candidats au TENAFEP a pratiquement doublé entre 2006 et 2012, sous l'impulsion de l'augmentation de la couverture scolaire au primaire et du taux de participation des élèves à l'examen⁹².

Graphique 4.3 : Nombre de candidats au TENAFEP et part des filles, 2005/06-2011/12 (nb. et %)



Source : rapports TENAFEP 2010, 2011 et 2012.

En 2012, les filles représentaient 43 % des candidats, leur participation étant en constante amélioration depuis 2008, à l'image de leur niveau de participation en dernière année du primaire⁹³.

En 2012, le taux de certification au TENAFEP s'établissait à 87 % au niveau national. Ce taux paraît élevé au regard des résultats observés précédemment dans les évaluations. Toutefois, il reflète le processus de

⁸⁹Le test porte sur 7 matières : français, mathématiques, et culture générale qui consiste en la géographie, histoire, sciences, éducation civique et morale, éducation pour la santé et environnement. Le test comprend deux volets : le test de connaissances et le test d'intérêt qui juge l'orientation souhaitée des élèves.

⁹⁰L'organisation du TENAFEP passe par plusieurs échelons : écoles, sous-divisions, divisions provinciales et nationales. Le test a une couverture nationale. Il se déroule également dans les écoles francophones en Angola, Congo Brazzaville, RCA et Sud-Soudan, pour les réfugiés congolais à l'étranger, en collaboration avec le HCR.

⁹¹ On parlera de certification dans ce cas. Dans le cas où seuls les résultats des examens sont pris en compte, on parlera de réussite.

⁹² Le taux de participation des élèves de 6^e année est passé de 72,6 % à 86,7 % entre 2007 et 2012.

⁹³ En effet, entre 2007 et 2012, les filles représentaient 40,4 % et 43,8 % des effectifs de 6^e année du primaire.

certification. En effet, à l'issue de l'examen, seuls 64 % des élèves réussissaient l'examen avant délibération du jury (correspondant à 697 762 élèves), 77 % après délibération. Ainsi ce sont les bons résultats obtenus en classe (réussite scolaire de 93 %) qui occasionnent un taux de certification élevé. Ce décalage entre les résultats initiaux du TENAFEP et la bonne réussite scolaire en classe pose la question de l'usage des évaluations en classe comme outils pédagogiques permettant réellement de tester les acquis des élèves et de les faire progresser. Une certaine complaisance semble ainsi se profiler dans la notation des évaluations en classe, qui limiterait la portée pédagogique de l'outil. Cette pratique conduirait également à faire passer au secondaire des élèves n'ayant pas le bagage nécessaire pour assurer une scolarité fluide (les taux d'abandon et de redoublement restant élevés au secondaire, voir chapitre 2). Aussi, dans une perspective d'analyse du niveau d'acquisition réel des élèves, nous retiendrons comme référant la réussite avant délibération.

Les disparités provinciales sont particulièrement marquées, avec plus de 30 points d'écart dans les taux de réussite avant délibération des provinces les plus performantes (75 %, Bandundu) et celles les moins performantes (Kinshasa, 44 %) ⁹⁴. Elles le sont encore davantage au niveau des sous-divisions, avec des taux variant de 22 % dans la sous-division de Kinshasa à 95,6 % dans celle du Butembo dans la province du Nord-Kivu. Les informations regroupées dans le tableau 4.4 font état également d'un niveau de réussite meilleur parmi les garçons (indice de parité de 1,03), sauf dans la province-ville de Kinshasa et la province du Sud-Kivu où les filles affichent de meilleures performances. Dans les provinces du Kasai Oriental et de l'Orientale, les écarts de réussite entre garçons et filles sont particulièrement forts : en effet pour 100 filles qui réussissent l'examen, on compte 107-108 garçons dans ce cas.

Tableau 4.4 : Taux de réussite avant délibération au TENAFEP, par genre et province, 2012 (% et indice de parité)

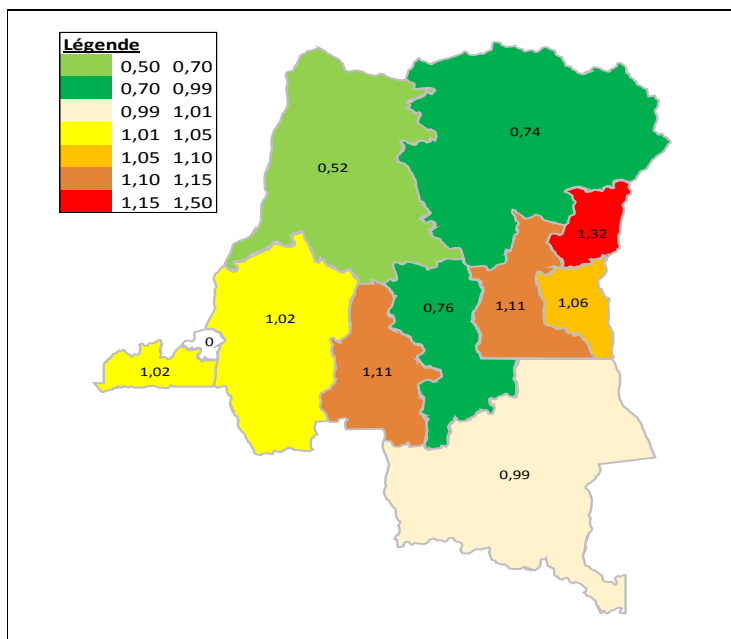
| | Participants | | Taux de réussite avant délibération (%) | | | IP |
|--------------------|--------------|----------|---|-------|-------|------|
| | Nombre | % filles | Garçon | Fille | Total | G/F |
| Bandundu | 149 270 | 45,3 | 76,5 | 73,7 | 75,2 | 1,04 |
| Bas-Congo | 64 320 | 44,2 | 68,9 | 67,5 | 68,3 | 1,02 |
| Équateur | 109 187 | 37,5 | 72,3 | 70,9 | 71,7 | 1,02 |
| Kasai Occidental | 76 631 | 38,4 | 67,6 | 67,7 | 67,7 | 1,00 |
| Kasai Oriental | 89 822 | 41,3 | 70,9 | 65,7 | 68,7 | 1,08 |
| Katanga | 145 139 | 39,9 | 63,3 | 63,0 | 63,2 | 1,01 |
| Kinshasa | 126 192 | 50,0 | 43,3 | 45,3 | 44,3 | 0,96 |
| Maniema | 31 588 | 42,7 | 57,3 | 54,8 | 56,2 | 1,05 |
| Nord-Kivu | 98 467 | 47,0 | 72,7 | 71,7 | 72,3 | 1,01 |
| Province Orientale | 115 224 | 42,5 | 51,1 | 47,8 | 49,7 | 1,07 |
| Sud-Kivu | 80 818 | 45,8 | 68,3 | 69,9 | 69,1 | 0,98 |
| National | 1 086 658 | 43,3 | 65,0 | 63,2 | 64,2 | 1,03 |

Source : rapport TENAFEP, 2012. Calculs des auteurs. Un indice de parité supérieur (inférieur) à 1 signifie un avantage pour les garçons (filles). Un IP égal à 1 implique une parité totale entre garçons et filles.

Cependant, le milieu de résidence semble plus discriminant, comme l'indique le niveau d'indice de parité fort éloigné de 1 et globalement en faveur du milieu rural (IP de 0,86) (carte 4.1). Cependant, des situations très contrastées s'observent d'une province à l'autre. Ainsi, si les zones rurales de la province de l'Équateur et celles du Kasai Oriental et de l'Orientale affichent des niveaux de réussite bien meilleurs en zones rurales qu'urbaines (IP variant entre 0,52 et 0,76), ceci est loin d'être le cas dans certaines provinces, comme dans le Nord-Kivu, où les élèves urbains performant nettement mieux que leurs pairs résidant en zones rurales (IP de 1,32). Dans les provinces du Bandundu, Bas-Congo et du Katanga, les disparités urbain/rural sont minimes.

Carte 4.1 : Indice de parité dans le taux de réussite avant délibération au TENAFEP, selon le milieu (urbain/rural), par province, 2012 (indice de parité)

⁹⁴ Ceci est lié à la place prépondérante des écoles privées dans la province-ville de Kinshasa (voir chapitre 2) ; écoles qui d'une manière générale performant moins bien (voir tableau 4.5 plus bas).



Source : rapport TENAFEP, 2012. Calculs des auteurs.

Note : un indice de parité supérieur (inférieur) à 1 signifie un avantage pour les zones urbaines (rurales).

Une analyse plus fine des résultats (tableau 4.5) selon le statut de l'établissement (public/privé) et en fonction des matières montre les tendances suivantes :

- les mathématiques restent la matière où les niveaux de réussite sont les plus faibles : de 56 % en moyenne contre 62 % pour le français et 61 % pour la culture générale ;
- les élèves inscrits dans les établissements publics affichent des résultats systématiquement meilleurs que ceux inscrits dans les écoles privées, avec des écarts en leur faveur allant de 8 en culture générale à 13 en mathématiques ;
- si les filles affichent des résultats généralement moins bons que les garçons, notamment en mathématiques et en culture générale, ceci n'est en général vrai que pour les établissements publics ; dans les établissements privés, les résultats sont en faveur des filles (ce dernier résultat pouvant être lié à un profil spécifique de ces filles scolarisées dans le privé). Plus généralement, les résultats observés pourraient suggérer l'existence de pratiques *discriminatoires* à l'égard des filles à l'école comme à la maison ; cette question mériterait d'être creusée.

Tableau 4.5: Taux de réussite au TENAFEP par matière, selon le statut de l'établissement et le genre de l'élève, 2012 (% et indice de parité)

| | Public | | | Privé | Total | IP (public/ privé) |
|------------------------|--------------|------------------|---------|---------|---------|--------------------------|
| | Conventionné | Non conventionné | Total | | | |
| Participants | | | | | | |
| Garçons | 239 182 | 51 612 | 290 794 | 77 773 | 368 567 | |
| Filles | 190 059 | 38 858 | 228 917 | 70 133 | 299 050 | |
| Total | 429 241 | 90 470 | 519 711 | 147 906 | 667 617 | |
| Réussite (%) | | | | | | |
| Français | | | | | | |
| Garçons | 64,3 | 64,9 | 64,4 | 51,6 | 61,7 | 1,25 |
| Filles | 64,6 | 60,8 | 64,0 | 57,2 | 62,4 | 1,12 |
| Total | 64,4 | 63,1 | 64,2 | 54,3 | 62,0 | 1,18 |
| Indice de parité (G/F) | 0,99 | 1,07 | 1,01 | 0,90 | 0,99 | |
| Mathématiques | | | | | | |
| Garçons | 58,5 | 68,2 | 60,2 | 44,5 | 56,9 | 1,35 |
| Filles | 57,9 | 56,1 | 57,6 | 48,6 | 55,5 | 1,18 |
| Total | 58,2 | 63,0 | 59,0 | 46,4 | 56,2 | 1,27 |
| Indice de parité (G/F) | 1,01 | 1,21 | 1,05 | 0,92 | 1,03 | |
| Culture générale | | | | | | |
| Garçons | 65,3 | 60,3 | 64,4 | 49,9 | 61,3 | 1,29 |
| Filles | 59,8 | 62,0 | 60,2 | 58,9 | 59,9 | 1,02 |
| Total | 62,9 | 61,0 | 62,5 | 54,2 | 60,7 | 1,15 |
| Indice de parité (G/F) | 1,09 | 0,97 | 1,07 | 0,85 | 1,02 | |

Source : rapport TENAFEP 2012. Calculs des auteurs. Voir aussi le tableau A4.12 en annexe pour un détail par statut d'enseignement. Un indice de parité supérieur (inférieur) à 1 signifie un avantage pour les garçons (filles) ou les établissements publics (privés).

Acquis des élèves à la fin du cycle secondaire : l'examen d'État⁹⁵

L'examen d'État est un ensemble d'épreuves qui évalue la fin du cycle secondaire (humanités) en RDC. Il est organisé chaque année par le MEPSP qui en fixe les dates de passation. L'examen se déroule en deux sessions : les épreuves hors session et la session ordinaire. Les épreuves hors session portent sur la dissertation française, le français oral, la pratique professionnelle et les épreuves traditionnelles pour les sections techniques. La session ordinaire se déroule sur 4 jours et est composée de QCM (questions à choix multiples), ce qui permet une correction informatisée, donc rapide et objective. Toutefois, elle ne permet pas de contrôler les « effets de hasard ».

L'examen d'État porte sur les matières suivantes : culture générale (géographie, histoire, éducation civique et morale), branches spécifiques (selon l'option choisie), langues (français, anglais), sciences (mathématiques, physique). Il est ouvert à des autodidactes, qui au préalable ont réussi au test préliminaire. Les épreuves hors session sont corrigées en province au niveau de l'inspection principale provinciale, tandis que les épreuves de la session ordinaire sont corrigées au moyen d'un logiciel approprié, au centre national de correction à Kinshasa.

L'obtention du diplôme d'État est conditionnée par la réussite à l'examen d'État – au moins 50 %. Cependant, les points scolaires entrent en ligne de compte à raison de 50 % lorsque l'écart *au niveau de l'école* n'excède pas 15 points entre les points de l'école (contrôles continus) et les points obtenus à l'examen d'État. Pour les autodidactes, seuls les points obtenus à l'examen d'État comptent (au moins 50 %). La publication des résultats a lieu par internet sur consultation du site du MEPSP et par sms.

⁹⁵ Les données de l'examen d'État sont disponibles au niveau provincial ou par école. Dans le cas des données *école*, seules les informations sur les candidats ayant réussi l'examen sont disponibles sous format Excel, ce qui n'autorise pas une analyse des taux de réussite.

Tableau 4.6 : Nombre d'inscrits à l'examen d'État et participation des filles, par filière, 2010-2012 (nb. et %)

| | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | Total | dont filles | Total | dont filles | Total | dont filles |
| Total | 425 632 | 31,0 % | 465 821 | 31,8 % | 517 452 | 31,8 % |
| Général | 23,2 % | 31,8 % | 20,9 % | 32,8 % | 19,8 % | 34,8 % |
| Pédagogique | 45,6 % | 29,4 % | 47,8 % | 30,5 % | 50,4 % | 30,8 % |
| Technique | 31,2 % | 32,5 % | 31,3 % | 33,3 % | 29,8 % | 37,6 % |

Source : inspection générale. Calculs des auteurs. Voir le détail des filières pour 2012 dans le graphique A4.3 en annexe.

Sur la période 2010-2012, le nombre de candidats à l'examen d'État est passé de 425 632 à 517 452⁹⁶ avec une participation des filles en légère hausse, de 31 % en 2010 à 32 % en 2012. La filière générale présente relativement moins de candidats, avec à peine 20 % des inscriptions en 2012, *a contrario* de la filière pédagogique qui en 2012 rassemblait 50 % des inscrits. Loin de se destiner à la carrière enseignante, un certain nombre de candidats s'engouffre dans cette filière en raison de la qualité de ses enseignements et sa réputation d'être plus facile⁹⁷. Globalement, les filles sont surreprésentées dans les filières techniques et générales, représentant 37,6 % et 35 % des effectifs, alors que leur poids dans l'effectif global se situe à 32 %.

Le taux de réussite à l'examen d'État était de 61 % en 2012, avec des résultats globalement meilleurs dans les filières pédagogiques (64 %) et moins bons dans les filières techniques (moyenne de 56,5 %) ⁹⁸. Ces résultats sont toutefois moyens ; une grande proportion d'élèves échouant. Quelle que soit la filière d'étude considérée, les filles affichent des taux de réussite supérieurs à ceux des garçons ; ceci est particulièrement le cas dans les filières techniques, littéraires et artistiques. L'avantage observé chez les filles pourrait être lié à une sur-sélection des filles, les meilleures d'entre elles étant encore en lice à ce niveau.

Tableau 4.7 : Taux de réussite à l'examen d'État, par filière et genre, 2012 (% et indice de parité)

| | Garçons | Filles | Total | IP (G/F) |
|------------------------|---------|---------|---------|----------|
| Nombre de candidats | 352 946 | 164 506 | 517 452 | |
| Général (%) | 60,2 | 62,0 | 60,8 | 0,97 |
| Littéraire | 64,0 | 68,6 | 65,6 | 0,93 |
| Scientifique | 59,1 | 59,7 | 59,3 | 0,99 |
| Artistique | 66,3 | 79,4 | 67,5 | 0,83 |
| Pédagogique (%) | 63,1 | 65,3 | 63,8 | 0,97 |
| Technique (%) | 53,4 | 62,9 | 56,5 | 0,85 |
| Technique | 51,1 | 63,7 | 57,1 | 0,80 |
| Technique agricole | 46,1 | 49,0 | 46,7 | 0,94 |
| Technique industrielle | 58,2 | 68,2 | 58,3 | 0,85 |
| Total (%) | 59,7 | 63,9 | 61,0 | 0,93 |
| Nombre ayant réussi | 210 581 | 105 086 | 315 667 | |

Source : inspection générale. Calculs des auteurs. Voir détail des taux de réussite par filière tableau A4.13 en annexe.

Note : un indice de parité supérieur (inférieur) à 1 signifie un avantage pour les garçons (filles).

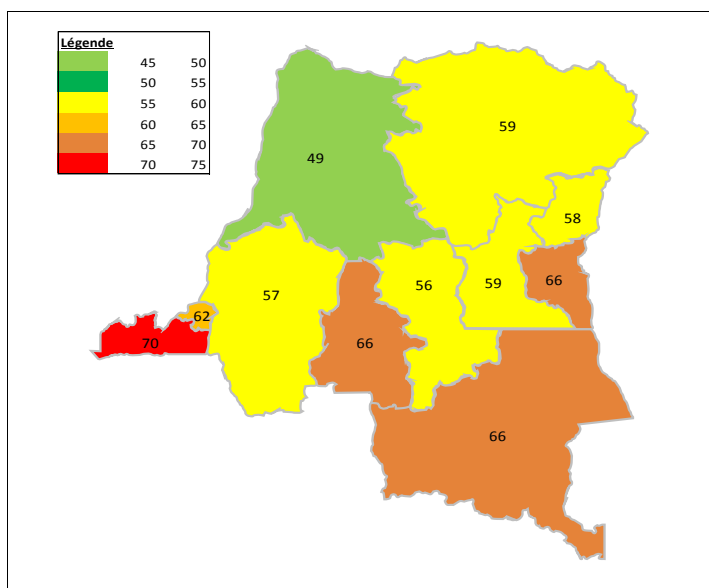
Une analyse par province fait état de fortes variations dans les taux de réussite, avec un écart de plus de 20 points de pourcentage entre la province la plus performante (Bas-Congo, 70 %) et la moins performante (Équateur, 49 %).

⁹⁶ Sur cet effectif de 517 452, 1 234 sont des participants hors frontière (0,2 % des effectifs).

⁹⁷ Effectivement confirmé par le taux de réussite à l'examen d'État plus élevé (voir tableau 4.5).

⁹⁸ Le tableau A4.13 en annexe détaille le niveau de réussite par filière en 2012.

Carte 4.2 : Taux de réussite à l'examen d'État, par province, 2012 (%)



Source : inspection générale. Calculs des auteurs.

Les résultats aux examens nationaux restent globalement moyens, tant au primaire qu'au secondaire. Les lacunes, nous l'avons vu, apparaissent dès le début du cycle primaire et se maintiennent tout au long de la scolarité des élèves. Mieux comprendre les facteurs qui influent sur le niveau des apprentissages devient central pour l'établissement de politiques éducatives efficaces et efficientes. Ceci est entrepris dans la section suivante.

Leviers potentiels de l'amélioration de la qualité : identification des moyens et des conditions d'enseignement agissant sur les apprentissages des élèves

Plusieurs raisons sont généralement avancées pour expliquer de faibles niveaux de qualité, parmi lesquelles figurent :

- i) les ressources mises à la disposition du système qui peuvent manquer et/ou être mal réparties ;
- ii) le temps d'apprentissage qui peut être insuffisant pour permettre de couvrir correctement le curriculum. Diverses raisons coexistent, dont certaines relèvent du système éducatif ;
- iii) des pratiques de l'enseignant en classe inadéquates, parce que non connues ou mal maîtrisées et donc non appliquées, suite notamment à une formation initiale et continue insuffisante et à des mécanismes de motivation et de supervision non fonctionnels, voire inexistantes.

Un quatrième niveau, hors du champ scolaire, est lié à l'élève et à sa famille, cette dernière pouvant offrir un cadre de développement et d'apprentissage plus ou moins propice à l'enfant.

Ces diverses raisons peuvent exister en même temps et de manière très variable selon l'école, mais également d'une classe à l'autre au sein d'un même établissement. Parce que l'enseignement est par nature décentralisé, ayant lieu pour l'essentiel au niveau d'une classe, une gestion locale de la qualité s'impose. Si dans le cadre de ce rapport, il ne nous sera pas possible de traiter ces différents points de manière complète et détaillée, nous pouvons toutefois apporter quelques éléments d'analyse, en explorant le degré de variabilité dans les moyens mis à la disposition du système et les relations que ces derniers entretiennent avec les résultats d'apprentissage. Concernant le premier point (les moyens et les conditions d'enseignement des écoles congolaises), nous renvoyons le lecteur aux tableaux A4.14 et A4.15 en annexe qui en offrent une synthèse. Ils ne sont pas commentés, un certain nombre des aspects présentés étant déjà abordés dans différents chapitres (notamment les chapitres 2 et 7)⁹⁹.

⁹⁹ Un petit mot s'impose toutefois sur l'état des infrastructures scolaires. Si globalement peu d'écoles primaires ont des salles de classe en mauvais état (16,4 %), malgré le fait qu'elles soient, pour bon nombre d'entre elles, non construites en dur (67,5 %), elles se caractérisent par un manque criant en équipements et infrastructures de base : près de 92 % des écoles sont sans électricité, 60 % sans eau et 13 % sans latrine fonctionnelle. 38 % des écoles primaires n'ont également pas de clôture. Les équipements en classes (bancs, tableau, chaises,

Conditions d'enseignement affectant les résultats aux évaluations

Une bonne école assure avant tout que ses élèves acquièrent ce qui est attendu d'eux à chaque niveau d'étude. Au-delà de la disponibilité des intrants pédagogiques et des modes d'organisation des écoles, c'est leur capacité à faire progresser les élèves qui compte. En vue de mieux cerner parmi les différents facteurs mobilisables ceux qui ont un effet net sur le niveau d'acquisition des élèves, nous proposons de mener une analyse multi-variée¹⁰⁰. Les indices agrégés et standardisés des scores en français et mathématiques des 2^e, 4^e et 5^e années sont repris ici afin de faciliter l'analyse. Une régression linéaire (basée sur la méthode des moindres carrés ordinaires) est utilisée, en raison de la nature continue de la variable à expliquer. Les facteurs ayant un effet significatif sur les scores sont reproduits dans le tableau 4.8 ci-dessous.

Si certains facteurs, comme la taille de la classe, les pratiques et les caractéristiques des enseignants ou encore la disponibilité de matériels pédagogiques et didactiques sont, comme nous l'avons vu plus haut, du ressort des politiques éducatives, d'autres aspects, comme ceux relatifs à l'enfant et à sa famille, ou encore à la localisation de l'école, ne le sont pas, bien qu'affectant le niveau d'acquisition des élèves. L'analyse conduite distingue les effets des variables propres à l'enfant, celles relevant de l'enseignant et de sa gestion pédagogique, et enfin celles relatives au directeur et à l'école. Ceci afin de déterminer parmi les facteurs en jeu ceux qui constituent un potentiel levier d'action d'amélioration de la qualité des apprentissages.

tables) sont également en nombre insuffisant et pas toujours en bon état. Des disparités importantes sont observées entre provinces (tableau A4.14 en annexe).

¹⁰⁰ Cette analyse est entachée d'un biais certain lié au fait qu'on ne connaît pas le niveau initial de l'enfant à son entrée en classe, qui pourrait conduire à surestimer ou sous-estimer l'intensité de certains liens, et même leur sens. Ceci, on peut l'espérer, est en partie contrôlé pour les analyses conduites en 4^e et 5^e années, par l'introduction du score global obtenu au niveau des établissements en 2^e année. Cependant, cette analyse permet de modéliser le stock de connaissances accumulées depuis l'entrée à l'école.

Tableau 4.8 : Effets nets des facteurs influençant le niveau de score PASEC et EGRA/EGMA, primaire, 2010-2012 (points d'écart-type)

| | PASEC 2 | EGR/MA 2 | EGR/MA 4 | PASEC 5 |
|---|---------|----------|----------|---------|
| Facteurs liés à l'élève | | | | |
| Est une fille | - 0,103 | | - 0,259 | - 0,089 |
| A plus de 7 ans | 0,215 | 0,229 | | |
| A été au préscolaire | | | 0,204 | 0,165 |
| A redoublé | -0,216 | | - 0,265 | - 0,132 |
| Au moins l'un des parents est alphabétisé | | | | 0,254 |
| A des livres à la maison | | 0,225 | | |
| A des devoirs à la maison | | 0,344 | | |
| Reçoit de l'aide à la maison dans ses devoirs | 0,152 | - 0,270 | | |
| A été absent à l'école | | - 0,353 | | |
| Facteurs liés à l'enseignant et à la gestion pédagogique | | | | |
| Est une femme | | 0,166 | | |
| Parle la langue locale | | 0,220 | 0,243 | 0,443 |
| Parle le français | | | - 0,541 | 0,429 |
| A reçu une formation en cours d'emploi en français | | | 0,282 | |
| Donne des évaluations quotidiennes en maths | nd | - 0,188 | | nd |
| Donne des devoirs de maths quotidiennement | nd | - 0,195 | | nd |
| Couverture du programme à plus de 80 % | | nd | nd | 0,437 |
| Matériel de lecture suffisant | nd | - 0,292 | nd | |
| Matériel de maths suffisant | nd | 0,184 | nd | |
| Utilise des supports pédagogiques | nd | - 0,346 | nd | |
| Pas de manuel scolaire en classe | - 0,315 | | | |
| Ratio élèves/maître de plus de 50 élèves | | | | - 0,250 |
| Facteurs liés au directeur et à l'école | | | | |
| Est une femme | | 0,350 | | |
| A reçu une formation spécifique | 0,310 | | | |
| A plus de 15 ans d'expérience | | - 0,182 | | |
| L'école a une bibliothèque | 0,468 | nd | nd | - 0,302 |
| Charge journalière des cours > 5 heures | nd | | - 0,359 | nd |
| Score moyen de l'école en 2 ^e année | na | na | 0,028 | 0,028 |
| École est dans l'Équateur (réf. Bandundu) | | | 0,311 | |
| École est dans la P. Orientale (réf. Bandundu) | | 0,285 | 0,537 | |
| École est protestante (réf. PNC) | | - 0,255 | | |
| École est privée (réf. PNC) | | - 0,560 | | |
| École est catholique (réf. PNC) | | | 0,496 | |
| R ² | 16,8 % | 26,8 % | 27,3 % | 43,3 % |
| Nombre d'observations (élèves) | 2 426 | 1 084 | 1 124 | 2 396 |

Source : PASEC 2010, * EGRA & EGMA 2012. Calculs des auteurs. Na : non applicable. Nd : non disponible. Seuls les facteurs significatifs, en deçà du seuil de 10 %, sont représentés ici.

Facteurs liés à l'élève et à sa famille

Parmi les **facteurs liés à l'élève**, on peut relever les points saillants suivants :

- *Les filles* affichent des scores systématiquement inférieurs à ceux des garçons, à tous les niveaux, dans des proportions variables mais significatives. Des pratiques seraient en jeu tant à la maison qu'à l'école, qui conduiraient à ces résultats. Des analyses plus poussées seraient nécessaires pour les identifier et les infléchir au besoin.
- *Le redoublement*. Son effet est l'un des plus consistants sur le cycle et se manifeste dès la 2^e année du primaire, abaissant le score des élèves de 0,216 point à ce niveau ; en 4^e et 5^e années, il le réduit respectivement de 0,265 et 0,132 point d'écart-type. Le redoublement est une pratique aujourd'hui largement décriée en raison de son coût et de son caractère parfois arbitraire. Sans véritable politique d'accompagnement de l'élève en difficulté, il reste inefficace, voire nuisible à la scolarité de l'enfant qui dans un contexte de demande d'éducation fragile peut le pousser à abandonner de manière précoce l'école. Ceci d'autant plus qu'il serait perçu comme faible et non apte à poursuivre ses études (voir note A4.1 en annexe sur les effets négatifs du redoublement).
- *L'absentéisme de l'élève*. Le temps scolaire est aujourd'hui considéré comme une dimension centrale de la qualité des apprentissages. De nombreuses heures de cours sont en effet perdues chaque jour et semaine de l'année scolaire en raison de fermetures non prévues de l'école (parfois liées aux pluies), du retard de l'enseignant, de l'absentéisme de l'élève et de l'enseignant, empêchant de couvrir correctement le programme. L'effet de l'absentéisme de l'élève sur son score est sans appel : il le réduit de près de 0,353 point d'écart-type en 2^e année au test EGR/MA. Aux niveaux d'étude plus avancés, la non-complétude du curriculum joue également négativement sur les scores des élèves : ainsi les élèves de 5^e année dont le programme a été couvert à plus de 80 % affichent un score supérieur de 0,437 point d'écart-type aux tests PASEC. Ce résultat suggère l'importance d'assurer que le programme scolaire soit convenablement couvert en vue d'une maîtrise optimale des acquis des élèves. Aux premières années du primaire, ceci est une nécessité absolue, car c'est là que se construisent les compétences de base.
- *La préscolarisation* : un élève ayant été au préscolaire voit son score augmenter de 0,204 point d'écart-type en 4^e année et de 0,165 point en 5^e année du primaire. En apparaissant en fin de cycle, ce résultat montrerait la plus-value de la préscolarisation dans l'acquisition de savoirs plus complexes.
- *La qualité de l'environnement à la maison* est importante. Avoir l'un de ses parents alphabétisés se traduit par de meilleurs résultats scolaires en 5^e année aux tests PASEC¹⁰¹. Les élèves de 2^e année qui ont des livres à la maison voient aussi leur score augmenter de 0,225 point d'écart-type, par rapport à leurs pairs qui n'ont pas de livres à la maison. Cependant les élèves de 2^e année aidés dans leurs devoirs à la maison affichent de moins bons scores aux tests EGR/MA. Ce résultat, somme toute paradoxal, et potentiellement contradictoire avec ceux observés au niveau du PASEC, pourrait refléter un biais : les élèves les plus faibles seraient en priorité aidés dans cet échantillon d'école¹⁰².

¹⁰¹ Que cela soit au niveau du PASEC 2010 ou encore du EG/MA 2012, le niveau de richesse du ménage est sans influence sur le niveau des apprentissages des élèves.

¹⁰² Cependant, la nature même des tests jouerait ici un rôle important. En effet, une des caractéristiques des tests PASEC est de rechercher la variabilité dans les scores des élèves afin de mieux saisir les potentiels facteurs affectant les scores ; on voit ainsi un effet positif de l'appui aux devoirs à la maison. Les tests EGRA/EGMA, construits de manière plus linéaire, sont dès lors plus contraignants (au sein d'un même item, la réussite d'un niveau est conditionnée par la réussite du niveau antérieur) et de ce fait offre un ciblage des plus faibles. La contradiction est ainsi levée.

Caractéristiques de l'enseignant et de sa gestion pédagogique

Du côté des caractéristiques de l'enseignant et de sa gestion pédagogique, on note :

- *La maîtrise du français* par l'enseignant¹⁰³ a un effet variable : s'il joue de manière négative et forte (-0,541 point d'écart-type) sur les scores des élèves de 4^e année aux tests EGR/MA, il influe en revanche de manière positive sur ceux de 5^e année aux tests PASEC. Ce résultat pourrait suggérer une maîtrise encore faible du français par les élèves de 4^e année ayant été insuffisamment et/ou inadéquatement exposés au français dans les années antérieures. Ce résultat pose à nouveau la question de la préparation des élèves à l'usage du français et la manière dont la transition s'opère entre la langue nationale et le français au primaire. Le fait que les élèves de 4^e année dont les enseignants ont bénéficié d'une formation en français présentent des scores plus élevés suggérerait un effet concomitant du niveau de maîtrise du français par les enseignants sur les acquis des élèves.
- *Le recours à la langue locale par l'enseignant* affecte positivement et significativement les résultats en 2^e, 4^e et même en 5^e année (avec un gain croissant variant entre 0,220 et 0,443 point d'écart-type). Dans un contexte où la langue française est correctement maîtrisée par peu d'élèves, les langues locales sont souvent utilisées en classe, même aux niveaux terminaux du primaire, et ce pour mieux instruire les élèves. Ce constat prône pour un renforcement des apprentissages du français en début de cycle en vue d'une assise correcte des fondamentaux, mais aussi pour un recrutement local des enseignants dont la langue parlée l'est par la majorité des élèves.
- *Les pratiques pédagogiques* qui consistent à donner des devoirs de manière quotidienne, notamment de mathématiques et aux élèves en début du primaire, affectent négativement les résultats d'apprentissages, en réduisant de 0,188 point d'écart-type le score des élèves de 2^e année aux tests EGR/MA. Il en est de même du fait d'évaluer de manière quotidienne les élèves en classe. Ce résultat vient souligner l'importance d'assurer une pédagogie adaptée (formative et non sommative) à chaque âge/niveau d'étude et en fonction du contexte familial (qualité de l'appui disponible à la maison). Cette observation fait écho à une autre donnée: celle de l'effet négatif d'une charge journalière trop lourde (au-delà de 5 heures par jour) sur l'apprentissage des élèves de 4^e année.
- *L'utilisation de supports et d'outils pédagogiques (par les enseignants)* a des effets contrastés sur les scores des élèves de 2^e année aux tests EGR/MA. Ce résultat pose la question du contenu de ces supports, mais aussi de leur niveau de maîtrise par les enseignants, et de la manière dont ces derniers s'en servent en classe¹⁰⁴.
- *L'absence de manuel scolaire* a un effet particulièrement négatif en 2^e année du primaire, réduisant de 0,315 point d'écart-type le score des élèves aux tests PASEC. Les manuels scolaires sont reconnus comme étant l'un des intrants éducatifs les plus coûteux-éfficaces. Aussi, parce que les opportunités pour pratiquer la lecture sont des plus réduites en dehors de l'école (absence de livres à la maison, parents analphabètes), un maximum de pratique doit dès lors être réalisé en classe, ce qui suppose la disponibilité de manuels scolaires. Ceci est impératif dans les premières années du primaire où les fondamentaux se construisent.
- *Le fait d'avoir un enseignant de sexe féminin* joue de manière positive sur les résultats des élèves de 2^e année aux tests EGR/MA. Ce résultat questionne les pratiques pédagogiques spécifiques de ces femmes. Cela nous rappelle également que la représentation des femmes dans la fonction enseignante est encore particulièrement faible en RDC (voir chapitre 7).

¹⁰³ Le pourcentage d'enseignants parlant le français varie entre 70,3 % et 85,5 % selon l'enquête et l'année d'études testée.

¹⁰⁴ Cela renvoie plus globalement à la qualité de la formation initiale et continue des enseignants, qui comme abordé dans le chapitre 7, notamment dans la note A7.1 en annexe, souffre de nombreuses carences.

Caractéristiques du directeur et de l'école

Parmi les facteurs relatifs au directeur de l'établissement et de sa gestion, on observe que :

- *Le genre du directeur* n'influe qu'au niveau des apprentissages des élèves de 2^e année aux tests EGR/MA, à la faveur des directrices. Si de longues années dans la profession (expérience de plus de 15 ans) jouent de manière négative sur le score de ces mêmes élèves – effet qui pourrait être associé à un problème de motivation¹⁰⁵ – le fait pour un directeur d'avoir suivi une formation spécifique dans le domaine assure un gain de score aux élèves de 2^e année aux tests PASEC.
- *Du côté de la gestion globale de l'école*, l'organisation de réunions entre enseignants et parents, et entre le directeur d'école et ses enseignants, est sans effet notable. Cette absence de lien pose la question du contenu de ces réunions, mais pourrait également refléter la faiblesse, voire la non-existence, de mécanismes de suivi et de responsabilité au niveau de l'école ; un volet qu'il conviendrait de mieux connaître.

L'analyse des caractéristiques observées de l'école montre que :

- *Les infrastructures scolaires* jouent peu ou ont un rôle variable : ainsi le fait d'être dans une école ayant accès à l'eau, l'électricité ou encore clôturée est sans effet sur les scores des élèves. Si avoir une bibliothèque est associé à de meilleurs scores des élèves de 2^e année aux tests PASEC, le lien est en revanche inversé chez les élèves de 5^e année. Cette observation renvoie à la question de la gestion des bibliothèques (de leur existence¹⁰⁶, utilisation, contenu).
- *Le statut de l'école* joue globalement peu. Il est en faveur des établissements publics non conventionnés en 2^e année et en faveur des élèves des écoles catholiques en 4^e année. Ces observations ne permettent pas toutefois de juger du niveau de qualité des établissements, un biais de sélection des élèves à l'entrée de ces établissements pouvant être en jeu.
- Alors que dans l'évaluation PASEC, *la localisation provinciale* est sans effet sur les scores des élèves, dans les tests EGR/MA elle joue fortement : les élèves de la Province Orientale affichant les meilleurs scores en 2^e et 4^e années (+0,285 et +0,537 point d'écart-type respectivement) que ceux résidant dans le Bandundu ; un avantage est également observé parmi les élèves de 4^e année de l'Équateur sur leurs camarades du Bandundu (+0,311 point d'écart-type).

Ces analyses présentent, rappelons-le, un biais lié à la non-disponibilité du score initial des élèves. Ce biais peut être particulièrement important en 2^e année, niveau pour lequel aucune indication sur le niveau initial n'a pu être mobilisée¹⁰⁷.

Selon les évaluations et les niveaux appréhendés, entre 17 % et 43 % de la variabilité des scores sont expliqués par des caractéristiques observables de l'élève, de son enseignant, de sa classe ou encore de son école. Cependant, une part importante est également attribuée aux effets non observés, comme l'illustre le graphique 4.4 ci-dessous sur données PASEC, où 36,6 % à 52,8 % de la variabilité des scores seraient ainsi expliqués par des caractéristiques non observées (de l'école et/ou de la classe). Cet effet, que l'on nomme communément *l'effet maître* ou encore *l'effet école*¹⁰⁸, réfère à tout ce qui a trait à la gestion scolaire/pédagogique. Elle comprend la dynamique de classe, la motivation, le charisme, le talent de l'enseignant, son approche pédagogique, ses interactions avec les élèves, mais aussi le style de gestion du directeur ou encore le degré de participation de la communauté dans la gestion de l'école. Des analyses plus poussées seraient nécessaires pour mieux les saisir ; cela impliquerait de mener des observations approfondies au niveau des écoles et des classes performantes et non performantes.

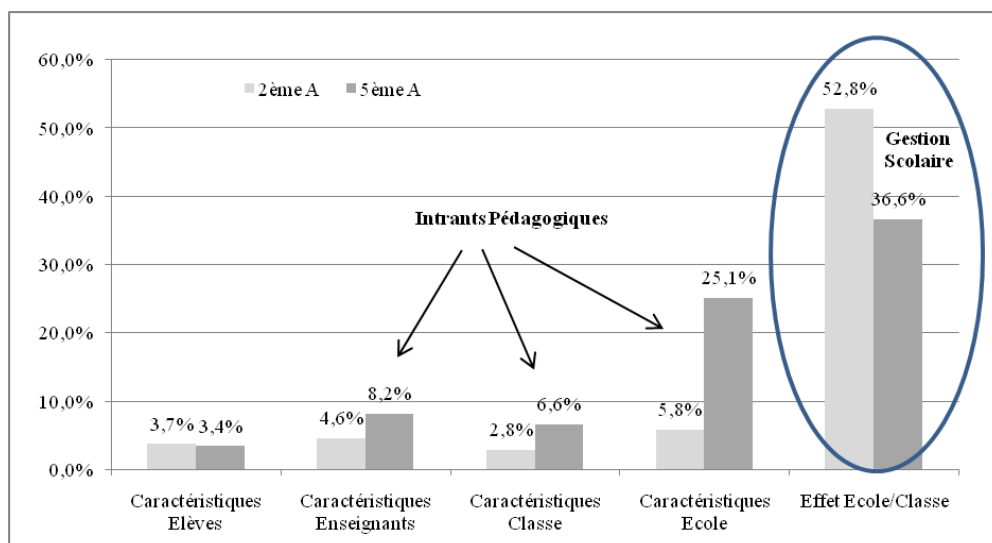
¹⁰⁵ Rappelons que les opportunités de progression salariale et de carrière restent fort limitées.

¹⁰⁶ Les données PASEC indiquent que seulement 8 % des élèves disposent d'une bibliothèque.

¹⁰⁷ Il devient ainsi parfois difficile de dire si un impact est positif ou négatif du fait de la pratique elle-même, ou si cela est dû au fait que l'enseignant ou l'école a une population d'élèves d'un niveau relativement meilleur ou moins bon dès le départ. Nous avons essayé de le contrôler en incluant dans les régressions des 4^e et 5^e années le score des élèves de 2^e année.

¹⁰⁸ Au primaire, on rencontre souvent une seule classe par école pour un niveau donné.

Graphique 4.4 : Contribution des effets des caractéristiques élèves, enseignants et école sur la variabilité observée des scores PASEC, 2010 (%)



Source : PASEC national 2010. Calculs des auteurs.

Synthèse des pistes d'orientation d'amélioration de la qualité des apprentissages

Cette synthèse utilise les données du graphique précédant qui montre de manière transversale que les aspects relatifs à la gestion pédagogique restent centraux dans l'amélioration des acquis des élèves. Ce résultat fait écho aux analyses conduites dans le chapitre 7, qui ont également identifié le besoin de renforcer les mécanismes de gestion au niveau local pour un meilleur pilotage du système éducatif. Cela passe par la révision de la pédagogie employée en classe par l'enseignant¹⁰⁹ (qui implique un renforcement de la formation tant initiale que continue), mais également par le renforcement des mécanismes de suivi et de responsabilité à différents niveaux, en commençant par celui de la classe/école. Le développement d'outils appropriés comme les fiches d'auto-évaluation des élèves et des enseignants, mais également les tableaux de bord école, sont au cœur d'une telle stratégie, ainsi que la mise en place d'évaluations standardisées à différents niveaux d'étude informant des progrès réalisés dans le temps. Dans cette même veine, il serait intéressant d'identifier un échantillon d'écoles performant bien et mal, et d'analyser en détail les facteurs potentiellement en jeu expliquant les écarts de réussite. Le chapitre 7 montre également la nécessité d'assurer une meilleure affectation des enseignants entre les classes au sein d'un même établissement, en assurant que les classes élémentaires soient de plus petite taille et qu'elles soient encadrées par les enseignants les plus expérimentés, du fait que c'est à ce niveau d'études qu'ont lieu les apprentissages fondamentaux, socle pour tout apprentissage ultérieur.

D'autres pistes de politiques éducatives peuvent être formulées au regard des résultats des analyses menées sur les évaluations EGRA/EGMA et PASEC. Le tableau 4.9 consolide les principaux leviers potentiels pour une amélioration de la qualité du service éducatif au niveau du primaire. Un référentiel de coût est également proposé. Cette mise en relation de ces différentes options avec leur coût est importante afin de pouvoir juger des options les plus coûts-efficaces ; d'autant plus lorsque l'on connaît les fortes contraintes financières qui frappent le système éducatif congolais. On pourra noter que, quelle que soit la mesure proposée, une implication des acteurs notamment au niveau local est nécessaire : si les enseignants et les directeurs d'établissement se retrouvent en première ligne, les parents d'élèves, ainsi que les inspecteurs ont un rôle important à jouer comme garants de l'application des mesures.

¹⁰⁹ Nous renvoyons le lecteur aux rapports des évaluations EGRA et EGMA conduites en 2010 qui offrent des pistes d'amélioration précises des pratiques pédagogiques de l'enseignant en classe (rapports 2011).

Tableau 4.9 : Leviers potentiels pour une amélioration de la qualité au primaire

| Facteur | Effet observé | Politique envisageable | Coût relatif |
|--------------------------------|---|---|---|
| Redoublement | Effet négatif en 2A, 4A et 5A | Réduire le redoublement par des mesures pédagogiques adéquates (i.e., redoublement autorisé entre sous-cycles seulement, suivi renforcé des élèves en difficulté) | Faible |
| Préscolaire | Effet positif en 4A et 5A | Questionner la qualité du préscolaire (contenu, organisation, système d'assurance qualité) Mise en place d'un test à l'entrée au primaire sur le niveau des compétences de l'enfant dans différents domaines de son développement en vue de réviser le programme du préscolaire mais aussi celui de la 1 ^{re} année du primaire Favoriser son expansion | Élevé mais possible d'opter pour des approches communautaires moins onéreuses |
| Genre | Effet négatif (fille) en 2A, 4A et 5A | Questionner les pratiques pédagogiques en classe et à la maison Éliminer (si existant) les biais de genre (à l'encontre des filles) dans les curricula, manuels et pratiques pédagogiques | Faible |
| Langue d'enseignement | Effet positif de l'usage de la langue locale en 2A, 4A et 5A Effet de l'usage du français négatif en 4A et positif en 5A | Questionner la pédagogie de la transition dans l'utilisation de la langue française comme langue d'enseignement / Renforcer l'apprentissage de l'expression orale en français (notamment du vocabulaire) dès la 1 ^{re} année du primaire Renforcer la formation initiale et continue des enseignants pour des pratiques pédagogiques adéquates Favoriser le recrutement local des enseignants au niveau du cycle élémentaire du primaire | Faible Faible |
| Temps scolaire | Effet négatif de l'absentéisme de l'élève en 2A Effet positif d'une couverture adéquate du programme en 5A | Étude sur le temps scolaire (incluant une analyse de l'absentéisme des enseignants et des élèves, et de l'utilisation du temps en classe) Mise en place de mécanismes de suivi et de responsabilité de l'absentéisme des enseignants et des élèves Suivi régulier de la couverture du programme scolaire | Faible |
| Manuels et outils pédagogiques | Effet négatif du matériel de lecteur en nombre suffisant, des supports pédagogiques et de l'absence de manuel en 2A Effet positif du matériel de maths en nombre suffisant en 2A | Contenu : assurer la cohérence entre les supports pédagogiques et le programme officiel ; faire en sorte qu'ils soient attrayants Disponibilité : Assurer que les manuels et outils pédagogiques sont en nombre suffisant dans les classes (un manuel par élève et par enseignant) Utilisation : assurer qu'ils sont maniés de manière adéquate par les enseignants et les élèves, et que les manuels peuvent être amenés à la maison. Renvoi à une politique global des outils pédagogiques et du livre ainsi qu'au renforcement de la formation initiale et continue des enseignants pour un usage optimal de ces supports | Moyen |

Source : sur la base des résultats consignés dans le tableau 4.10. 2A = 2^e année du primaire.

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

- *Une forte proportion d'enfants est en situation de difficultés d'apprentissage, ne maîtrisant pas les fondamentaux de lecture et de mathématiques à la sortie du primaire : nombreux sont les enfants qui encore en 4^e année apprennent à lire au lieu de lire pour apprendre.*
- *Les lacunes s'observent dès le début du cycle primaire et tendent pour certaines à persister tout au long de la scolarité. Pour une majorité d'élèves, le faible niveau de maîtrise en français au primaire pénalise leur apprentissage des cours enseignés dans cette langue, les fragilisant ainsi tout au long de leur scolarité, sans que le système soit capable de juguler ces effets néfastes initiaux. N'est-il ainsi pas surprenant de voir des niveaux de réussite relativement moyens tant au TENAFEP (64 % de réussite avant délibération en 2012) qu'à l'examen d'État (61 % en 2012).*
- *D'importants écarts sont parfois observés d'une province à l'autre, soulignant l'existence de variables contextuelles fortes, et illustrant le besoin d'interventions localisées au niveau des programmes.*
- *Des différences sont également observées entre les garçons et les filles, au détriment des filles au primaire (un résultat contraire à ce qui est observé sur le plan international), mais en leur avantage au secondaire. Notons qu'au primaire, s'ils restent mineurs en début de cycle, les écarts dans les apprentissages se creusent en fin de cycle, suggérant que le système scolaire tend à les renforcer au lieu de les réduire. L'avantage observé chez les filles au niveau de l'examen d'État pourrait être lié à une sur-sélection des filles, les meilleures d'entre elles étant encore en lice à ce stade.*
- *La RDC affiche une position néanmoins moins mauvaise sur le plan régional, présentant une proportion d'élèves en difficulté d'apprentissage aux tests PASEC relativement plus faible : 41 % en maths (contre 50 % pour la moyenne des pays comparateurs) et 53 % en français (contre 56 % pour la moyenne des pays comparateurs). Cependant, ces résultats ne doivent pas prêter à la complaisance, les pays africains étant à la traîne en termes d'apprentissage au niveau mondial : à la dernière évaluation PIRLS de 2011, qui teste les élèves de 4^e année du primaire en lecture, le Botswana, le seul pays africain en lice, était en queue de peloton (alors même qu'il testait les élèves de 6^e année et non de 4^e année).*

Pistes d'orientations politiques

Résoudre les problèmes de qualité des apprentissages nécessite la mise en place d'interventions multiples, ancrées pour bon nombre d'entre elles au niveau local. Assurer que les élèves maîtrisent les apprentissages premiers en lecture et mathématiques est fondamental, constituant le socle de la suite des études. En effet, il est aujourd'hui connu que les enfants ayant une faible maîtrise de la lecture ne pourront pas développer de bonnes aptitudes à l'écrit et devenir des apprentis autonomes, cela pénalisant *de facto* leur carrière scolaire. La question de la préparation des élèves à l'usage du français et la manière dont la transition s'opère entre la langue nationale et le français en cours de cycle primaire doit être posée, au regard des faibles niveaux de maîtrise de la langue par les élèves de 4^e année. Le développement du vocabulaire en français à l'oral, et ce dès l'entrée à l'école, devra être encouragé étant central dans l'acquisition de la langue. Cela nécessitera de se pencher sur divers aspects relatifs :

- i) au statut des différentes langues d'enseignement, tant à l'école que dans la société congolaise ;
- ii) à la pédagogie d'apprentissage des langues ;
- iii) à la gestion de la transition du français comme langue d'enseignement (incluant l'année où celle-ci doit être opérée, 3^e, 4^e ou 5^e année ?) ;
- iv) à la maîtrise effective par les enseignants du français pour pouvoir l'enseigner et l'utiliser correctement.

Les analyses ont également mis en avant le rôle prépondérant que pouvait jouer une gestion pédagogique adéquate dans l'amélioration de la qualité des apprentissages. Cela passe par la révision de la pédagogie employée en classe par l'enseignant (qui implique un renforcement de la formation tant initiale que continue), mais également par le renforcement des mécanismes de suivi et de responsabilité à différents niveaux, en

commençant par celui de la classe/école. Le développement d'outils appropriés, comme les fiches d'auto-évaluation des élèves et des enseignants, mais également les tableaux de bord-école sont au cœur d'une telle stratégie, ainsi que la mise en place d'évaluations standardisées à différents niveaux d'étude informant des progrès réalisés dans le temps au regard de standards établis. Ces outils permettraient aux différents intervenants (enseignants, directeurs, mais aussi élèves, parents et inspecteurs) de juger des progrès réalisés par l'élève et de proposer le cas échéant des mesures correctrices adéquates.

Parmi les autres interventions, certaines sont connues pour être particulièrement coût-efficaces, comme assurer que :

- le redoublement est proposé en dernier ressort et qu'il soit mis en place avec un accompagnement spécifique de l'élève en difficulté ;
- le temps scolaire est respecté : absentéisme de l'élève et de l'enseignant maîtrisé, et utilisation du temps en classe optimisée ;
- les manuels et outils pédagogiques sont pertinents (en phase avec le curricula) et attrayants, en nombre suffisant (un manuel par élève et enseignant), et adéquatement utilisés ;
- les enseignants au sein des établissements sont répartis de manière adéquate, en assurant que les plus expérimentés encadrent en priorité les classes élémentaires et que ces dernières soient de plus petite taille que les classes terminales.

Les connaissances académiques des enseignants, leurs aptitudes pédagogiques et la gestion de leur classe devraient être évaluées en vue de cerner les déficiences et lacunes et proposer des mesures correctrices appropriées. Leur maîtrise des curricula et de ses nouvelles approches (notamment l'APC) doit être évaluée, et les ajustements nécessaires effectués au niveau des formations initiales et continues.

Le développement du préscolaire devrait également être favorisé, notamment au regard des effets positifs qu'il génère sur le développement de l'enfant et sur sa préparation à l'école primaire. Une étude récente, menée à partir de la MICS4 2010, montre que la participation à une activité d'éveil/préscolaire augmente de 11 points de pourcentage le score de développement global des enfants de 3-4 ans et multiplie par deux les chances pour un petit Congolais de rentrer au primaire à l'âge requis (Pôle de Dakar et Unicef, 2014).

La réduction des disparités régionales et entre genre mérite une attention particulière. Elle serait grandement facilitée par la mise en place d'un système de suivi de la qualité décentralisé. La disponibilité de données au niveau école produites dans des temps adéquats est nécessaire pour assurer un pilotage local de la qualité des apprentissages qui soit efficient. Dans ce cadre, les examens nationaux pourraient être davantage exploités et les résultats bruts (sans prise en compte des notes obtenues en classe qui ne reflètent pas la réalité du niveau de l'élève) utilisés. Ceci afin de suivre le niveau des apprentissages dans les différentes matières et servir de base à la mise en place de mesures correctrices pour l'école, mais également plus globalement si des lacunes transversales étaient observées au niveau d'une sous-division ou d'une division par exemple.

CHAPITRE 5

Efficacité externe (effets sociaux)

Ce chapitre a pour but d'examiner l'impact de l'éducation sur son environnement social et humain, en analysant, d'une part, l'effet net de l'éducation sur un certain nombre de comportements sociaux et sur le développement humain et, d'autre part, en procédant à une analyse coût-bénéfice par niveau d'étude.

Il est d'usage de prendre en compte également les questions touchant à l'adéquation de l'éducation au marché du travail. Cette étude n'a pas pu toutefois être menée, les données de l'enquête 1-2-3 2012, nécessaires à la conduite d'une telle analyse, n'ont pas pu être rendues disponibles au moment de la rédaction du rapport.

Impact net de l'éducation sur la sphère sociale

La présente section propose d'examiner l'impact *net* de l'éducation sur le développement humain et sur différents aspects de la vie des Congolais, empruntés notamment aux domaines de la santé et du bien-être social. Cette distinction entre l'impact brut (dans lequel l'effet d'autres facteurs est combiné à celui de l'éducation) et l'impact net (dans lequel on contrôle l'impact de ces autres facteurs) est très importante. En effet, certains facteurs, comme par exemple le milieu de résidence ou le revenu du ménage, outre le fait d'avoir une action sur les variables de développement humain, entretiennent des liens étroits avec l'éducation : ils sont en effet interdépendants, comme l'illustre le graphique 5.1.

Graphique 5.1 : Interdépendance entre éducation, revenu et développement humain

Ainsi, pour s'assurer d'évaluer l'impact *net* de l'éducation (et de ne pas y inclure l'effet d'autres facteurs), la méthodologie utilisée consiste à recourir à des modèles économétriques. Ce faisant, on mesure l'impact de l'éducation sur les aspects du développement humain, en utilisant les autres facteurs comme variables de contrôle. Selon que la variable est quantitative (i.e., nombre de naissances, nombre de consultations prénatales, etc.) ou binaire (i.e., utilisation de contraception, enfant vacciné, etc.), on utilise des modèles multivariés, linéaires ou logistiques.

Cette méthodologie est appliquée ici aux données de la quatrième enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS4) de 2010. On examinera, en particulier, l'impact de l'éducation des femmes sur leur bien-être, sur leur santé reproductive (fertilité et planification familiale) et sur la santé de leurs enfants. Pour chacun de ces aspects, les variables de contrôle utilisées sont l'âge (de la femme ou de la mère), le milieu de résidence (urbain ou rural), l'index de bien-être économique (sauf pour le risque d'être pauvre) et la province de résidence. Le tableau 5.1 présente l'impact de l'achèvement de chaque cycle sur ces différents aspects du développement humain.

Tableau 5.1 : Impact net simulé de l'éducation sur différents aspects du développement humain, 2010 (% et nb.)

| | Moyenne | Sans éducation ou aucun niveau achevé | Niveau d'éducation achevé | | | |
|--|---------|---------------------------------------|---------------------------|--------|--------|---------------------|
| | | | Primaire | Sec. 1 | Sec. 2 | Sup. ¹¹⁰ |
| Fertilité/planification familiale | | | | | | |
| Nombre de naissances ¹¹¹ | 4,0 | 4,3 | 4,2 | 3,8 | 2,6 | 1,5 |
| Contraception (%) | 23 % | 17 % | 21 % | 29 % | 30 % | 36% |
| Santé prénatale et de l'enfant | | | | | | |
| Nombre de consultations prénatales | 3,4 | 3,2 | 3,6 | 3,6 | 4,0 | 4,8 |
| Risque de retard de croissance de l'enfant (%) | 41 % | 42 % | 42 % | 39 % | 31 % | 21% |
| Probabilité que l'enfant ait eu tous les vaccins (%) | 46 % | 44 % | 46 % | 50 % | 63 % | 76% |
| Probabilité d'avoir au moins un enfant décédé (%) | 32 % | 31 % | 27 % | 20 % | 15 % | 9% |
| Pauvreté et VIH | | | | | | |
| Connaissance du VIH/SIDA (score/12) | 6,6 | 6,0 | 6,9 | 7,4 | 7,8 | 8,2 |
| Probabilité de faire partie des 40 % les plus pauvres ¹¹² (%) | 32 % | 42 % | 31 % | 21 % | 9 % | 0% ¹¹³ |

Source : enquête MICS4 2010 et calculs des auteurs. Femmes de 15-49 ans et enfants de moins de 5 ans.

L'éducation influe de manière significative sur le comportement des individus

L'éducation apparaît avoir un impact net notable sur les variables sélectionnées. En termes de fertilité et de planification familiale, on constate que :

- le nombre de naissances est très fortement influencé par le niveau d'éducation des femmes : le nombre moyen de naissances, au moment de l'enquête, d'une femme n'ayant pas achevé le primaire est de 4,3 alors qu'il n'est que de 1,5 pour celles ayant suivi une éducation supérieure ;
- les femmes en couple ont également beaucoup plus de chance d'avoir recours à la contraception lorsqu'elles ont reçu une éducation secondaire ou supérieure que lorsqu'elles n'en ont pas ou peu.

En ce qui concerne la santé prénatale et celle du jeune enfant, les comportements des femmes plus éduquées sont également notablement différents :

- les femmes les plus éduquées ont recours aux consultations prénatales plus régulièrement durant leur grossesse : en moyenne 4,8 fois pour les femmes avec une éducation supérieure contre 3,2 pour les femmes sans éducation ;
- le risque pour un enfant de moins de 5 ans de souffrir d'un retard de croissance est également bien moindre parmi ceux dont la mère est plus éduquée ;
- la probabilité qu'un enfant entre 13 et 24 mois ait reçu tous ses vaccins est de 76 % pour ceux dont la mère a une éducation supérieure, contre 44 % quand la mère est sans éducation ou peu instruite ; elle est de 46 % quand la mère a une éducation primaire ;
- enfin, la probabilité qu'une femme ait au moins un enfant décédé chute de 31 % en moyenne parmi les femmes sans éducation à 9 % parmi celles avec une éducation supérieure.

¹¹⁰ Pour le supérieur, on considère deux années d'éducation.

¹¹¹ Il ne s'agit pas ici de l'indice de fécondité, c'est-à-dire du nombre moyen d'enfant qu'une femme a entre 15 et 49 ans, mais du simple nombre d'enfants vivants des femmes interviewées au moment de l'enquête. Ce chiffre est donc plus faible que l'indice de fécondité.

¹¹² Pour la probabilité d'être pauvre, seules les femmes de 30 ans et plus sont considérées, de sorte que leur éducation puisse avoir un effet et que l'on ne mesure pas le niveau de richesse des parents.

¹¹³ L'échantillon ne contient aucune femme avec une éducation supérieure qui fasse partie des 40 % de la population les plus pauvres, ce qui rend le calcul impossible ; la probabilité elle-même n'est en revanche pas réellement nulle.

L'éducation améliore les connaissances en matière de VIH/SIDA et réduit le risque de tomber dans la pauvreté

On note par ailleurs que les femmes plus éduquées ont une meilleure connaissance du VIH/SIDA, et donc de plus grandes chances de pouvoir s'en protéger efficacement et de soutenir leurs éventuels proches atteints de la maladie. Sur un score maximal de 12, à partir de questions couvrant les méthodes de contamination et les comportements vis-à-vis des malades, les femmes avec une éducation supérieure ont en moyenne un score de 8,2, contre 6,0 pour les femmes sans éducation. On note cependant que ces scores sont relativement faibles, et qu'en particulier les stigmas vis-à-vis des personnes infectées restent très forts, même parmi les femmes éduquées. Enfin, le risque de faire parti des 40 % les plus pauvres de la population est notablement plus faible pour les femmes plus éduquées, ce qui rappelle le rôle central de l'éducation au sein de la lutte contre la pauvreté.

L'impact relatif des cycles diffère en fonction des indicateurs observés

Étant donné que chaque niveau d'éducation implique des coûts différents et que le système éducatif est en situation de restriction budgétaire, il est important de pouvoir comparer l'impact de chaque cycle, et de pouvoir le mettre en perspective des investissements qu'il requiert.

Le tableau 5.2 compare l'impact relatif des différents niveaux d'étude, exprimés en pourcentage de la différence totale entre l'absence d'éducation (ou un niveau primaire non achevé) et une éducation supérieure (de deux ans). On constate que l'impact relatif de chaque cycle est différent en fonction des dimensions observées. Le nombre des naissances est particulièrement influencé par l'éducation au 2nd cycle du secondaire et l'éducation supérieure, alors que c'est l'éducation au 1^{er} cycle du secondaire qui semble faire le plus de différence en termes d'utilisation de contraception. En ce qui concerne la santé prénatale et la santé de l'enfant, ce sont à nouveau les niveaux élevés (2nd cycle du secondaire et supérieur) qui semblent avoir le plus d'influence. L'impact sur le risque pour une femme d'avoir au moins un enfant décédé est plus uniformément réparti. Enfin, la connaissance du VIH/SIDA semble s'établir en grande partie au niveau du primaire (à travers également la capacité à lire les campagnes et documents d'information). La probabilité d'être pauvre, en revanche, diminue tout au long de la scolarité.

Tableau 5.2 : Distribution de l'impact social de l'éducation par niveau d'étude, 2010 (%)

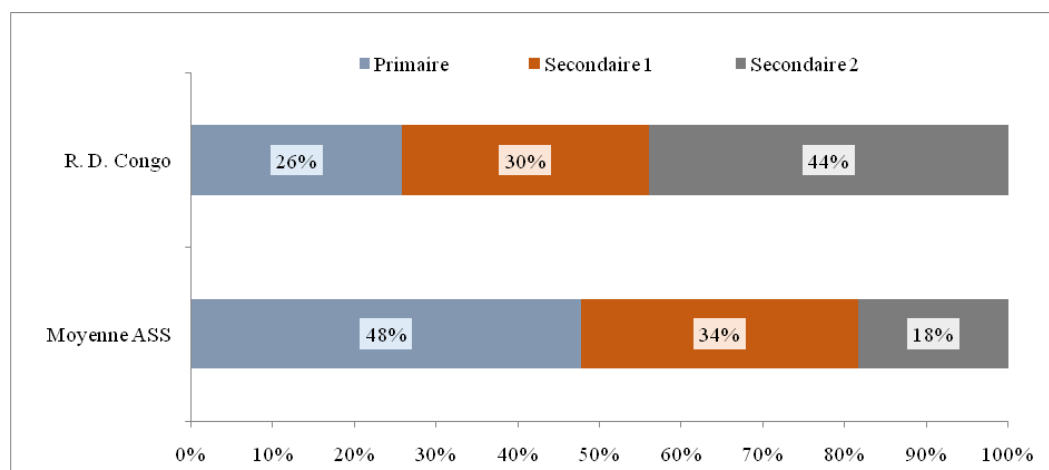
| | Primaire | Secondaire 1 ^{er} cycle | Secondaire 2 nd cycle | Supérieur | Total |
|---|------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------|-------------|
| Fertilité/planification familiale | | | | | |
| Nombre de naissances vivantes | 1 % | 17 % | 41 % | 41 % | 100 % |
| Contraception | 20 % | 39 % | 10 % | 32 % | 100 % |
| Santé prénatale et de l'enfant | | | | | |
| Nombre de consultations prénatales | 25 % | 4 % | 23 % | 49 % | 100 % |
| Risque de retard de croissance de l'enfant | 0 % | 15 % | 39 % | 46 % | 100 % |
| Probabilité. que l'enfant ait eu tous les vaccins | 7 % | 10 % | 43 % | 39 % | 100 % |
| Probabilité d'avoir au moins un enfant décédé | 19 % | 30 % | 23 % | 28 % | 100 % |
| Pauvreté, VIH/SIDA | | | | | |
| Connaissance du VIH/SIDA | 40 % | 23 % | 19 % | 18 % | 100 % |
| Probabilité de faire partie des 40 % les plus pauvres | 27 % | 23 % | 30 % | 20 % | 100 % |
| Impact social moyen (%) | 17% | 20% | 29% | 34% | 100% |

Source : enquêtes MICS4 2010 et calculs des auteurs. Femmes de 15-49 ans et enfants de moins de 5 ans.

... Mais le primaire présente un impact globalement très faible

Si l'on établit une moyenne des impacts nets des différents cycles sur ces aspects divers, on constate que le supérieur apparaît comme ayant le plus fort impact social, et le primaire le plus faible, représentant 17 % de l'impact social net total de l'éducation. Le faible impact du primaire par rapport aux autres cycles est également confirmé par la comparaison internationale : ce niveau d'étude a moins d'impact social en RDC que dans la plupart des pays comparateurs¹¹⁴.

Graphique 5.2: Distribution de l'impact social de l'éducation par niveau d'étude, comparaison internationale, 2010 (%)



Source : tableau 5.2 pour la RDC, ASS, Majgaard K. et Mingat A., 2012. En raison de comparabilité de données, seuls les niveaux primaire et secondaire ont été retenus, et leur impact ramené à 100.

Le 1^{er} cycle du secondaire est le niveau le plus coût-bénéfique

De façon à pouvoir comparer les différents cycles de façon pertinente, il convient de prendre en considération le nombre d'années de scolarisation de chaque cycle. En effet, l'impact du primaire, par exemple, correspond à six ans de scolarisation, alors que le 1^{er} cycle du secondaire et le supérieur (pour cette analyse) n'en comptent que deux, et le 2nd cycle du secondaire, quatre. Le supérieur apparaît ainsi comme ayant le plus fort impact par année de scolarisation. Les années de primaire représentent chacune environ 3 % de l'impact total, alors que chaque année du 1^{er} cycle du secondaire, du 2nd cycle du secondaire et du supérieur représente respectivement 10 %, 7 % et 17 % du total.

Lorsque l'on prend enfin en compte les coûts unitaires, qui comme on l'a vu au chapitre 3 sont d'autant plus élevés que l'on progresse dans le cursus scolaire, on constate que le supérieur est en réalité le cycle le moins coût/efficace, en raison de coûts unitaires très élevés (indice de 4,9). Le cycle qui semble présenter le plus d'impact par rapport au coût est le 1^{er} cycle du secondaire (indice de 27,2). Les indices de coût-efficacité du primaire et du 2nd cycle du secondaire sont relativement proches, ce dernier étant légèrement plus élevé (respectivement 15,2 et 19,5).

¹¹⁴ Le faible impact du primaire par rapport aux autres cycles est également confirmé par le graphique A5.1 en annexe, qui illustre l'impact du primaire sur la sphère sociale, parmi nos pays comparateurs, sur la base d'un indice synthétique construit à partir de 17 indicateurs de développement humain, et ajusté avec une moyenne de 100 et un écart type de 15. Avec un score de 80, la RDC se situe en queue de peloton.

Tableau 5.3 : Impact social par année et coût-bénéfice par niveau d'étude, 2010

| | Primaire | Secondaire 1 ^{er} cycle | Secondaire 2 nd cycle | Supérieur |
|---|----------|----------------------------------|----------------------------------|-----------|
| Impact social moyen (%) | 17 | 20 | 29 | 34 |
| Impact social par année de scolarisation (%) | 2,8 | 10,0 | 7,3 | 17,0 |
| Coût unitaire (milliers de FC) | 18,5 | 36,7 | 37,5 | 350,3 |
| Indice de coût-efficacité (impact/coût × 100) | 15,2 | 27,2 | 19,5 | 4,9 |

Source : enquête MICS4 2010, coûts unitaires issus du chapitre 3 et calculs des auteurs.

Ces constats nous amènent à deux conclusions principales. La première est que l'impact de l'éducation du 1^{er} cycle du secondaire étant le plus coût-efficace, il apparaît approprié de réaliser les investissements et de soutenir les efforts pour amener un maximum d'enfants à achever l'éducation de base, de façon à ce que leur éducation ait un impact social optimal par rapport aux coûts. La seconde est que, compte tenu du faible impact de l'éducation primaire, bien inférieur à celui constaté dans de nombreux autres pays de la région, un questionnement doit être réalisé sur la qualité de l'éducation à ce niveau ou encore sur son contenu, pour en améliorer le retour sur investissement et assurer que l'impact de l'éducation sur les comportements soit observable dès les premières années de scolarisation.

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

- *L'impact net de l'éducation sur le développement humain est notable.* Les pratiques favorables à une meilleure santé maternelle et infanto-juvénile s'améliorent chez les femmes en fonction du niveau d'éducation. Le risque de tomber dans la pauvreté diminue.
- *L'éducation a un effet de réduction de la fécondité.* Le taux d'utilisation des méthodes contraceptives augmente et le nombre d'enfants par femme baisse lorsque le niveau d'éducation augmente.
- *L'impact net de l'éducation primaire est relativement faible* en comparaison avec d'autres pays du continent, qui peut être lié soit à une faible qualité de l'éducation, soit à des spécificités du contenu des programmes d'enseignement.
- *Le 1^{er} cycle du secondaire apparaît comme étant le cycle le plus coût-efficace en termes de progrès sur le développement humain.* Une année de scolarisation au primaire représente 2,8 % de l'impact total de l'éducation jusqu'au supérieur, alors que les 1^{er} et 2nd cycles du secondaire et le supérieur ont un impact d'environ 10 %, 7,3 % et 17 % respectivement par année de scolarisation. Mais les coûts unitaires très élevés au supérieur rendent ce cycle moins rentable. Les efforts pour permettre à tous les enfants de terminer l'éducation de base doivent être poursuivis.

CHAPITRE 6

Équité

L'équité est aujourd'hui une dimension centrale de l'analyse des systèmes éducatifs. S'assurer que tous les enfants, quelles que soient leurs caractéristiques propres, aient dans la mesure du possible les mêmes chances de scolarisation, est important à plus d'un titre. Outre le fait de répondre à l'impératif de plus de justice sociale, viser l'équité dans les scolarisations représente un investissement économiquement des plus judicieux. En effet, assurer que les individus les plus capables atteignent le haut de la pyramide scolaire, quels que soient leurs attributs personnels, freine la transmission des inégalités d'une génération à l'autre, réduit la pauvreté et stimule la croissance économique.

L'objectif de ce chapitre est d'identifier l'ampleur et les causes des inégalités pour mettre en place des politiques visant plus d'équité. La question est appréhendée sous trois angles, chacun formant une section. La première section examine les différences d'accès et de scolarisation aux divers niveaux d'enseignement selon le genre, le milieu de résidence et le niveau de richesse du ménage. La seconde section essaie de déterminer, parmi les facteurs d'offre et de demande scolaires, ceux qui sont les plus discriminants et qui façonnent ainsi le profil de scolarisation des enfants. La troisième et dernière section porte sur la distribution des ressources publiques d'éducation dont bénéficient les différents groupes socio-économiques en vue d'apprécier dans quelle mesure les financements publics éducatifs réduisent ou exacerbent les inégalités initiales.

Inégalités dans les scolarisations

Vision synthétique : les disparités existent pour l'ensemble des dimensions

Le tableau 6.1 présente de façon synthétique les inégalités de l'ensemble de la scolarisation par genre, milieu et niveau de revenu, en comparant la proportion de chaque groupe dans la population des enfants scolarisables à leur proportion dans les populations effectivement scolarisées, à chaque niveau. L'analyse conduit aux résultats principaux suivants :

- les inégalités existent par rapport à chacune des trois dimensions retenues, mais elles ne sont visibles qu'à partir du secondaire. La proportion de filles dans le primaire (47 %) est par exemple équivalente à celle des filles dans la population des 5-22 ans (48 %) ; en revanche, cette proportion diminue à 39-40 % au secondaire et au supérieur ;
- les inégalités en fonction du milieu de résidence apparaissent plus importantes que les inégalités de genre, en particulier au secondaire. En effet, le rapport des chances de scolarisation au secondaire en fonction du genre est de 1,4, alors qu'il est de 1,9 en fonction du milieu de résidence, ce qui signifie que les enfants urbains sont presque deux fois (1,9 fois) surreprésentés au secondaire que les enfants ruraux. Ce rapport de chances reste constant au supérieur pour les inégalités de genre, alors qu'il est de 31,3 au supérieur pour les inégalités de milieu de résidence : les jeunes du milieu urbain ont près de 30 fois plus de chances de suivre un enseignement supérieur que les jeunes ruraux ;
- les inégalités de revenu apparaissent comme la dimension d'exclusion la plus marquée. Dès le secondaire, le rapport des chances entre le quintile le plus riche et le quintile le plus pauvre est de 3,4. Cette inégalité est telle au supérieur que quasiment aucun jeune issu des deux quintiles les plus pauvres ne semble avoir accès à des études universitaires ; plus de 9 étudiants dans le supérieur sur 10 sont issus du quintile de revenu le plus riche.

D'importantes inégalités existent également en termes d'accès aux services préscolaires : les jeunes enfants urbains sont 5,1 fois surreprésentés en maternelle par rapport aux ruraux, et les plus riches 11,9 fois plus que les plus pauvres. Ainsi, si les efforts de scolarisation au primaire ont permis de réduire les inégalités d'accès à ce niveau, les différences d'accès observées en maternelle illustrent que tous les enfants n'ont pas pu bénéficier

du même éveil et de la même préparation à l'école, et donc ne partent pas avec les mêmes chances dès le début de leur scolarisation.

Tableau 6.1 : Distribution des 5-22 ans par niveau de scolarisation, selon le genre, milieu de résidence et niveau de revenu du ménage, 2010 (%)

| Groupe d'âge 5-22 ans | % dans la population totale | Pourcentage parmi les enfants | | | | |
|---|-----------------------------|-------------------------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| | | Non scolarisés | En maternelle | En primaire | En secondaire | Au supérieur |
| Genre | | | | | | |
| Féminin | 48 % | 58 % | 48 % | 47 % | 39 % | 40 % |
| Masculin | 52 % | 42 % | 52 % | 53 % | 61 % | 60 % |
| Milieu | | | | | | |
| Rural | 64 % | 68 % | 26 % | 69 % | 49 % | 5 % |
| Urbain | 36 % | 32 % | 74 % | 31 % | 51 % | 95 % |
| Quintile de revenu | | | | | | |
| Q1 (le plus pauvre) | 20 % | 25 % | 5 % | 19 % | 12 % | 0 % |
| Q2 | 20 % | 23 % | 8 % | 20 % | 12 % | 0 % |
| Q3 | 20 % | 21 % | 12 % | 21 % | 17 % | 2 % |
| Q4 | 20 % | 20 % | 16 % | 20 % | 21 % | 7 % |
| Q5 (le plus riche) | 20 % | 11 % | 59 % | 20 % | 39 % | 91 % |
| Rapport de chances¹¹⁵ | | | | | | |
| M/F | 1,0 | 0,7 | 1,0 | 1,0 | 1,4 | 1,4 |
| Urbain/rural | 1,0 | 0,8 | 5,1 | 0,8 | 1,9 | 31,3 |
| Riches/pauvres (Q5/Q1) | 1,0 | 0,4 | 11,9 | 1,0 | 3,4 | - |

Source : enquête MICS4 2010 et calculs des auteurs.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les ruraux et les pauvres sont surreprésentés à l'école primaire, ce qui suggère que le niveau d'accès au primaire est équivalent pour toute la population, mais que les redoublements plus importants parmi les ruraux et les pauvres gonflent les effectifs de ces groupes. Les sous-sections suivantes examinent plus en détail ces dimensions d'inégalités.

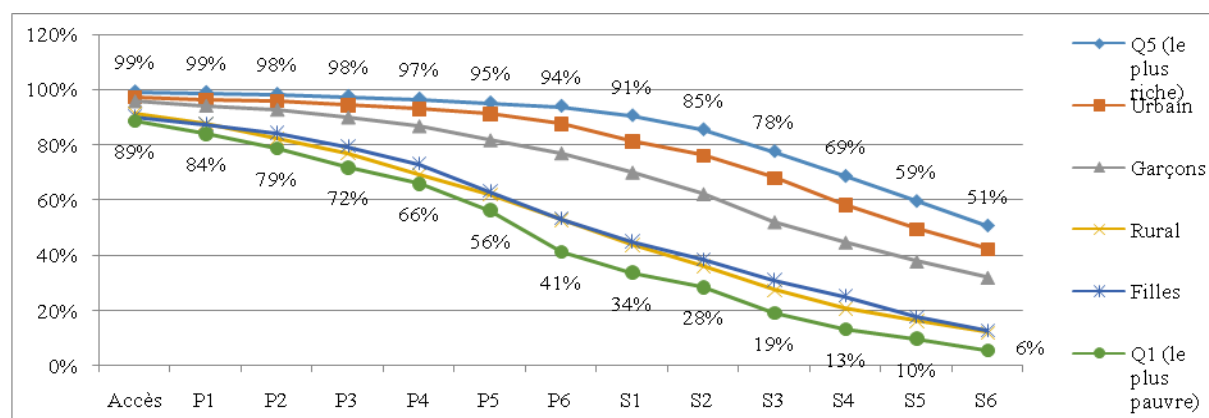
Inégalités dans les profils de scolarisation : les pauvres restent les plus pénalisés

Au-delà des disparités régionales dans l'accès à l'école qui ont été observées dans le chapitre 2, d'importants écarts sont également visibles selon le genre, le milieu de résidence et le niveau de richesse des familles, comme l'illustrent les profils de scolarité selon les différentes dimensions d'équité, reproduits dans le graphique 6.1 ci-dessous. Chaque point du profil correspond à la probabilité d'accès au primaire (premier point) et d'achèvement de chaque classe en fonction du genre, du milieu de résidence et du niveau de revenu du ménage calculé à partir de l'enquête MICS4 2010. En annexe (graphiques A6.1 et A6.2) figurent les profils selon le genre et le milieu de résidence issus de l'enquête EADE 2012¹¹⁶.

¹¹⁵ Le rapport de chances est le rapport entre la proportion dans chaque groupe par rapport à la proportion dans la population totale du groupe d'âge. Un rapport de 1 indique une égalité de chances ; plus le rapport est élevé, plus la catégorie d'enfants est surreprésentée dans le groupe en question. Par exemple, dans le tableau 6.1, le rapport de chance des enfants urbains par rapport aux ruraux au secondaire indique que les enfants urbains sont 1,9 fois $(= (51/49)/(36/64))$ surreprésentés à ce niveau par rapport aux ruraux.

¹¹⁶ Parce que l'enquête EADE 2012 ne permet pas d'appréhender le niveau de richesse des ménages sur la base des quintiles, nous avons reproduit dans le graphique 6.1 les données de 2010 issues de la MICS4 2010 qui permettent d'appréhender les 3 dimensions retenues. Ceci par souci de comparaison. Toutefois les données 2012 fournissent une image plus récente des phénomènes étudiés.

Graphique 6.1 : Profil de scolarisation probabiliste en fonction du genre, milieu de résidence et niveau de revenu, 2010 (% accès et achèvement)



Source : MICS4 2010, calculs des auteurs. Se référer aux graphiques A6.1 et A6.2 en annexe pour les profils issus de l'enquête EADE 2012.

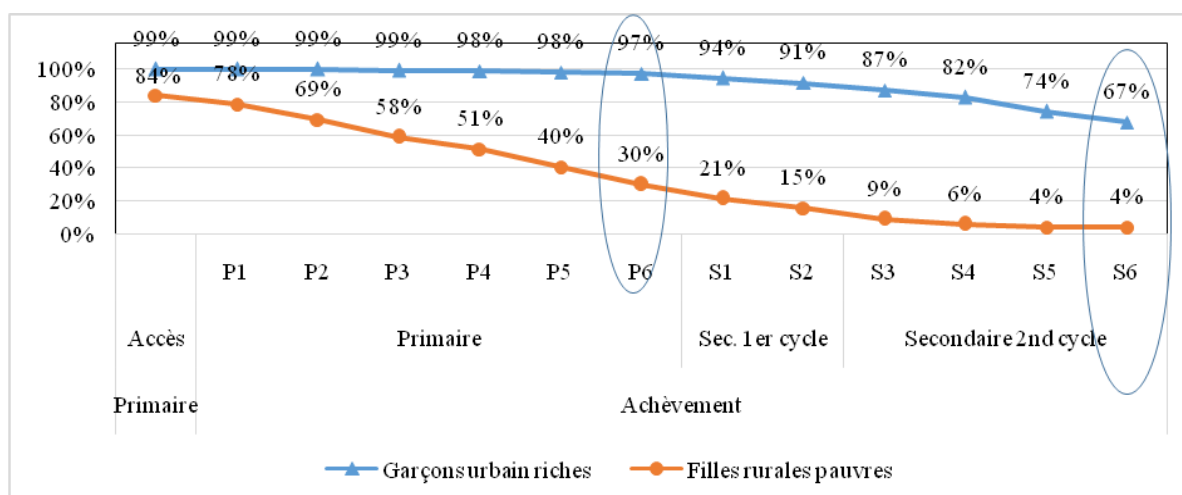
Le graphique 6.1 et les graphiques A6.1 et A6.2 en annexe montrent, en outre, les éléments suivants :

Genre : Entre 2010 et 2012, l'écart dans le taux d'accès au primaire des filles et des garçons s'est réduit (passant de 6 à 3 points de pourcentage), permettant aux filles de rattraper quelque peu leur retard : ainsi, en 2012, elles sont 94 % à espérer accéder au primaire contre 97 % des garçons. Toutefois, les inégalités se creusent au cours du cycle primaire : ainsi si 86 % des garçons peuvent espérer achever ce cycle, les filles ne sont que 59 % dans ce cas en 2012 (en 2010, les taux étaient respectivement de 77 % et 53 %). Ces inégalités d'accès et d'achèvement s'amplifient au 1^{er} cycle du secondaire pour ensuite se résorber légèrement au 2nd cycle du secondaire : les chances d'achever le premier cycle du secondaire sont de 66 % pour les garçons et de 42 % pour les filles, et celles d'achever le 2nd cycle du secondaire de 34 % et de 18 % respectivement. On note toutefois une légère réduction des écarts entre 2010 et 2012, qui a eu lieu de concert avec l'amélioration globale des probabilités d'achèvement.

Milieu de résidence : Les différences restent faibles au niveau de l'accès au primaire, avec un accès virtuellement universel en milieu urbain (99 % de chances d'accès), et une probabilité d'accès de 94 % en milieu rural en 2012. En revanche, les enfants en milieu rural n'ont que 55 % de chances de terminer le primaire, alors qu'en milieu urbain cette probabilité est de 89 %. Là encore, les différences entre les deux groupes se creusent au niveau du secondaire (écart de 41 points de pourcentage dans la probabilité d'achèvement de certaines classes secondaires) pour ensuite se résorber quelque peu en fin de 2nd cycle. Mais les différences restent marquées : les probabilités d'achèvement du secondaire sont de 13 % en milieu rural contre 47 % en milieu urbain en 2012. Elles se sont même creusées par rapport à 2010 (où l'écart était de 30 points de pourcentage), malgré l'amélioration des niveaux d'achèvement. Ces observations semblent impliquer que l'augmentation de la couverture au secondaire aurait profité davantage aux urbains qu'aux ruraux.

Niveau de richesse du ménage : Comme constaté en introduction de cette section, ici encore les inégalités les plus marquées sont celles liées au niveau de vie du ménage. Dès l'accès au primaire, les chances de scolarisations sont différentes : si tous les enfants du quintile le plus riche ont accès au primaire en 2010, ils ne sont que 89 % dans ce cas pour ceux issus du quintile le plus pauvre. Les écarts entre les deux groupes se creusent régulièrement jusqu'au 2nd cycle du secondaire (59 points de pourcentage d'écart) pour ensuite se réduire légèrement en fin de secondaire. Il n'en reste pas moins que la probabilité d'achever le cycle secondaire parmi les enfants issus des milieux les plus pauvres reste minimale, à 6 % ; un chiffre qui contraste fortement avec celui enregistré par les enfants issus des milieux les plus aisés, à 51 %.

Graphique 6.2 : Profils probabilistes selon différentes dimensions cumulées, 2010 (accès et achèvement)



Source : enquête MICS4 2010 et calculs des auteurs.

Les effets tendent par ailleurs à se cumuler pour conduire à des situations très contrastées, fortement au désavantage des jeunes filles rurales pauvres, et ce d'autant plus qu'on monte en niveau. D'une probabilité d'accès au primaire de 84 %, les chances pour une fille rurale pauvre d'achever le cycle primaire passent à 30 % et tombent à 4 % concernant l'achèvement du secondaire. Les chiffres pour les garçons urbains issus des milieux les plus aisés sont respectivement de 99 %, 97 % et 67 % (graphique 6.2 ci-dessus).

Les inégalités se forment dans l'ensemble au cours des cycles d'étude

Comprendre où se forment les inégalités (à l'entrée d'un cycle ou en son sein) est important pour mieux cibler les interventions. Le tableau 6.2 présente les indices de parité en termes de chances d'accès et d'achèvement aux différents niveaux, en mettant en évidence les différences de rétention et de transition entre les cycles.

Les disparités sont quasi inexistantes au niveau de l'accès à l'école, mais apparaissent au cours du primaire et s'amplifient pendant la scolarisation. Les disparités se construisent au cours des cycles primaire et secondaire (illustrant des problèmes de rétention), alors qu'il n'y a quasiment pas de différence entre garçons/filles, ou peu comme dans le cas des enfants urbains/ruraux et des riches/pauvres, au niveau de l'accès au primaire et lors de la transition vers le secondaire (IP proche de 1). Si une plus grande proportion de filles évolue du secondaire au supérieur, la transition vers le supérieur favorise en premier lieu les enfants issus des milieux les plus aisés, suivis des urbains (cela est certainement lié dans ce dernier cas à la disponibilité de l'offre, les établissements universitaires étant localisés dans les villes).

L'effet discriminant du revenu sur l'accès et la rétention aux différents cycles est de loin le plus fort, suivi du milieu de résidence et du genre. Les disparités selon le revenu sont les plus marquées et apparaissent dès l'accès à l'école (IP de 1,12), et s'amplifient de telle façon que les enfants du quintile le plus riche ont 25 fois plus de chances d'accéder au supérieur que ceux issus du quintile le plus pauvre. Le milieu de résidence (urbain/rural) est également particulièrement discriminant. Toutefois, son effet net serait lié à un effet revenu, de telle sorte que l'effet net du milieu de résidence apparaît *in fine* moindre que l'importance du genre dans les disparités de scolarisation (voir la deuxième section ci-dessous).

Tableau 6.2 : Indices de parité selon le genre, milieu de résidence et niveau de richesse du ménage sur l'accès, la rétention, l'achèvement et la transition, 2010 et 2012 (indice de parité)

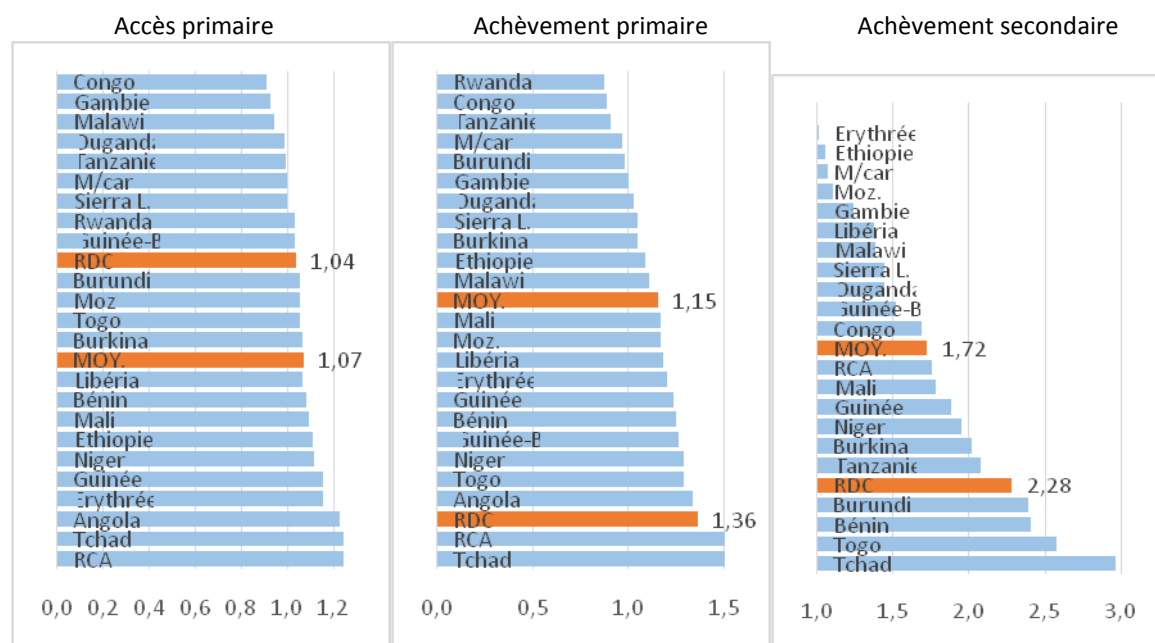
| | | Garçon/fille | Urbain/rural | Q5/Q1 | G U Q5/F R Q1 |
|--|------------|--------------|--------------|-------|---------------|
| | | 2012 | 2012 | 2010 | 2010 |
| Primaire | Accès | 1,04 | 1,06 | 1,12 | 1,2 |
| | Rétention | 1,3 | 1,5 | 2,1 | |
| | Achèvement | 1,36 | 1,62 | 2,28 | 3,3 |
| Transition primaire-secondaire. | | 1,0 | 1,1 | 1,1 | |
| Secondaire (1 ^{er} et 2 nd cycles) | Accès | 1,4 | 1,7 | 2,5 | |
| | Rétention | 1,3 | 2,1 | 3,5 | |
| | Achèvement | 1,85 | 3,72 | 8,98 | 17,0 |
| Transition secondaire-supérieur | | 0,8 | 3,3 | 5,0 | |
| Supérieur | Accès | 1,5 | 11,5 | 25,0 | |

Source : enquêtes EADE 2012 et MICS4 2010, et calculs des auteurs. Un indice supérieur à 1 indique un avantage (désavantage) relatif pour les garçons (filles), urbains (ruraux), et riches/Q5 (pauvres/Q1).

La RDC serait globalement plus inéquitable que les autres pays dans le domaine du genre, mais pas selon la dimension richesse du ménage

La RDC fait partie des pays de la région avec les plus grandes disparités de genre. Lorsque l'on compare la situation de la RDC à celle des pays voisins et de niveaux de revenus similaires, comme illustrée par le graphique 6.3, on constate que les inégalités de genre sont parmi les plus importantes de la région, en particulier au secondaire, et bien plus élevées que la moyenne des pays comparateurs. On compte en moyenne en RDC 104 garçons pour 100 filles scolarisées au primaire (contre 107 en moyenne pour les pays comparateurs), ce qui place le pays en relativement bonne position. Toutefois, au niveau de l'achèvement du primaire et du secondaire, on compte respectivement 136 et 228 garçons pour 100 filles (contre une moyenne de 115 et 172 respectivement sur l'échantillon de pays), plaçant la RDC parmi les pays affichant de fortes disparités de genre.

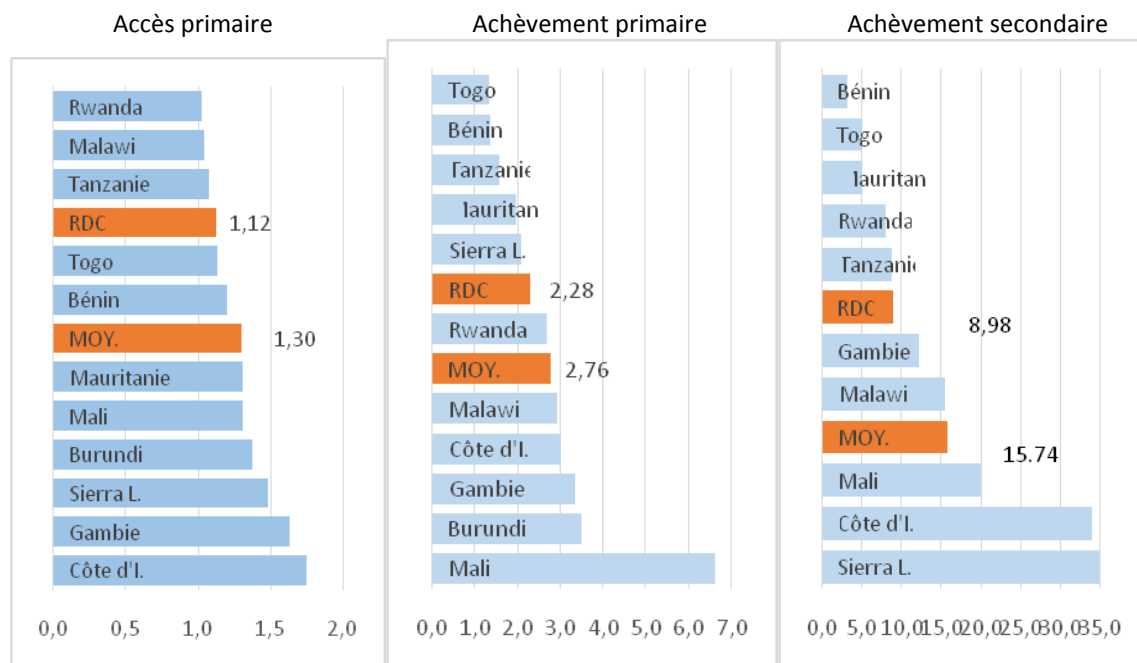
Graphique 6.3 : Comparaison internationale des indices de parité de genre, primaire et secondaire, 2012 ou APP (indice de parité [G/F])



Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco à partir des données nationales et ISU, et calculs des auteurs.

Pour ce qui est des disparités selon le niveau du revenu, il ressort que la situation est relativement meilleure en RDC : en effet, les indices de parité enregistrés en RDC sont systématiquement inférieurs à la moyenne des pays comparateurs pour lesquels l'information était disponible.

Graphique 6.4 : Comparaison internationale des indices de parité de richesse (taux d'achèvement), primaire et secondaire, 2012 ou APP (IP [Q5/Q1])



Source : Pôle de Dakar-IIPE-Unesco à partir de données nationales et ISU, et calculs des auteurs.

Analyse des questions d'offre et de demande en matière d'accès et de rétention au niveau de l'enseignement primaire

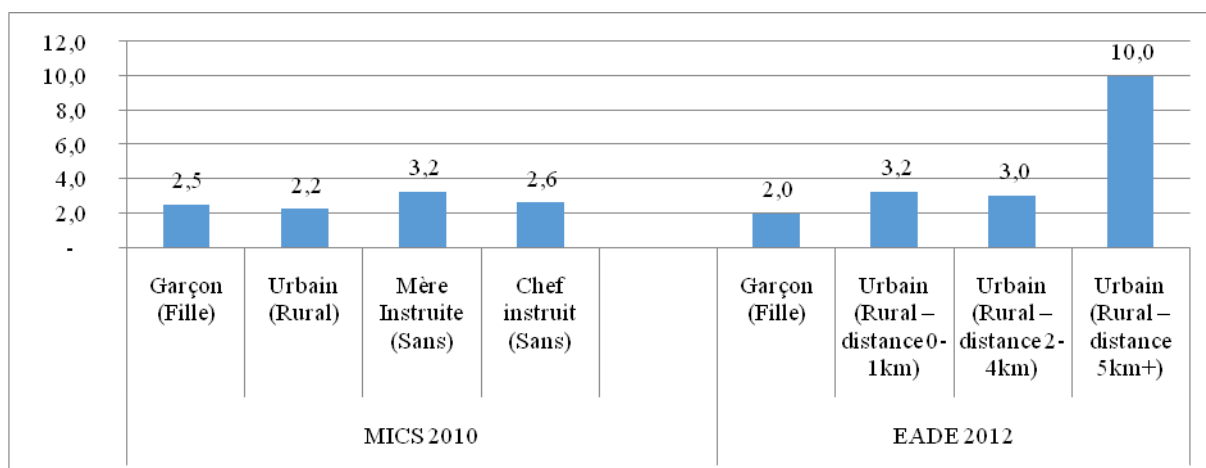
Nous avons vu, dans le chapitre 2, que près de 4 millions d'enfants en âge d'aller au primaire et au 1^{er} cycle du secondaire n'étaient pas scolarisés. Nous avons également brièvement entrevu l'existence de facteurs d'offre et de demande scolaire sous-tendant ce phénomène. Les questions d'offre et de demande trouvent leur essence dans le fait que la présence d'une école dans un environnement proche est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour assurer qu'un enfant aille à l'école et y reste. Il existe bien des situations dans lesquelles, malgré l'existence d'infrastructures et de personnel éducatif, une frange importante d'enfants reste en dehors du système scolaire ou l'abandonne. Dans cette section, nous chercherons à détailler ces questions : il s'agira d'estimer l'effet et le poids respectif des facteurs d'offre et de demande sur l'accès et la rétention scolaire, d'identifier les raisons des lacunes dans la demande scolaire, et d'en tirer des éléments pouvant instruire la politique éducative. Les résultats présentés ici sont essentiellement tirés de l'analyse des données d'enquête MICS4 2010 et EADE 2012¹¹⁷.

¹¹⁷ Ces enquêtes offrent la possibilité de conduire des analyses économétriques qui permettent d'évaluer l'importance relative des différentes dimensions d'inégalités sur l'accès et la rétention aux différents niveaux. Il est en effet possible que plusieurs aspects aient des effets qui se confondent : les revenus sont, par exemple, souvent plus faibles en milieu rural qu'urbain, rendant la dissociation des effets financiers des effets du milieu difficile, sans ce type d'analyse. Plusieurs modèles logistiques ont ainsi été estimés à partir des deux enquêtes ménages (MICS4 2010 et EADE 2012) pour apprécier l'effet des différentes variables sur la probabilité d'accéder et d'achever les cycles primaire et secondaire.

Accès en 1^{re} année du primaire : une combinaison de facteurs en jeu

Les données d'enquête de ménages nous permettent de modéliser l'accès au primaire en fonction de différents critères socio-économiques non appréhendables au travers de la seule exploitation des statistiques scolaires. Le graphique 6.5 présente, sur la base des données de l'enquête MICS4 2010 et EADE 2012, les *odds ratios* de la probabilité d'un enfant d'accéder à l'école primaire en fonction de son sexe, de son milieu de résidence et de la distance à l'école, du niveau d'instruction de sa mère et du chef de ménage, et de la province de résidence¹¹⁸. Les résultats complets des deux modèles sont reproduits en annexe, tableau A6.1.

Graphique 6.5 : Déterminants de la probabilité d'accéder au primaire, 2010-2012 (*odds ratios*)



Source : MICS4 2010 et EADE 2012. Calculs des auteurs. Tiré du tableau A6.1 en annexe.

On observe que :

- les filles ont environ deux fois moins de chances d'accéder au primaire que les garçons ;
- les enfants qui habitent en milieu rural ont près de 2 fois moins de chances d'accéder à l'école que leurs pairs urbains, et cet écart augmente avec la distance à l'école. Ainsi, si un enfant rural vivant à moins de 4 km d'une école a environ 3 fois moins de chances d'y accéder qu'un enfant urbain, à plus de 5 km d'une école, les chances d'accès sont 10 fois moindres. Mais rappelons que la majorité des enfants de 6-7 ans vit à une distance qui peut être considérée comme raisonnable : 41 % en milieu urbain et 43 % en milieu rural ont une école située à moins de 1 km de leur domicile. 16 % des enfants ont une école située à plus de 2 km, dont 6 % à plus de 5 km ;
- les enfants dont la mère a reçu une éducation primaire ont plus de 2 fois plus de chance d'accéder au primaire que lorsque la mère n'a aucune éducation ; lorsque leur mère a suivi une éducation secondaire ou supérieure, ces chances sont multipliées par 3. L'effet de l'éducation du chef de ménage est légèrement moindre, mais également significatif. En tant que proxy du niveau de richesse du ménage, ces éléments suggèrent un effet revenu non négligeable sur la probabilité d'accéder à l'école.

Les analyses régionales (voir tableau A6.1 en annexe) sur données MICS4 montrent des chances d'accès au primaire, par rapport à Kinshasa, plus faibles dans la plupart des provinces, notamment dans l'Équateur, le Katanga et les deux Kivu. Les chances d'accès semblent en revanche équivalentes au Bandundu et dans les deux Kasai.

Si la distance à l'école joue ici, tout comme les variables socio-économiques, une simulation de la probabilité d'accéder au primaire des 6-7 ans et des 13-14 ans (tableau A6.2 en annexe) laisse présager d'un fort effet de l'âge. L'accès au primaire augmente de manière significative avec l'âge de l'enfant : ainsi les chances d'y accéder passent en moyenne de 59 % chez les 6-7 ans à 97 % chez les 13-14 ans.

¹¹⁸ La modélisation est de type logistique. Le quintile de revenu a ici été omis dans la mesure où cette variable n'apparaissait pas significative, étant fortement corrélée au milieu de résidence.

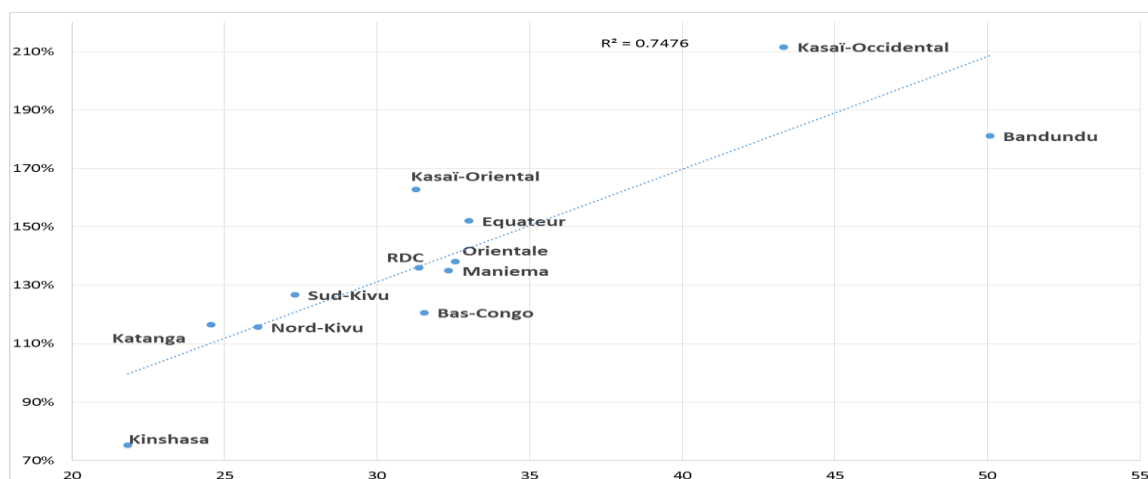
L'ensemble de ces observations nous montre que les différents facteurs de nonaccès se combinent, mais qu'ils jouent essentiellement pour les enfants jeunes, favorisant des entrées tardives. Les simulations exposent également le rôle saillant du revenu du ménage.

La question de l'offre : au-delà de la distance à l'école

Mesurer la disponibilité de l'offre au regard de la distance à l'école la plus proche donne une information partielle, voire biaisée. En effet, cela ne nous indique pas si cette école possède la capacité d'accueillir l'ensemble des enfants de sa circonscription.

L'accès en 1^{re} année est relativement élevé en RDC : seuls 5 % d'une cohorte n'entrent jamais à l'école et les taux bruts d'admission sont très élevés, bien que ceux-ci oscillent d'une province à une autre (voir chapitre 2). Une question que l'on peut alors se poser est de savoir si cette variabilité est liée au nombre de places disponibles pour la 1^{re} année de scolarisation. Pour ce faire, on a calculé une densité de groupe pédagogique, obtenue en comparant la population ayant l'âge théorique d'accès au primaire (6 ans) et le nombre de groupes pédagogiques disponibles pour la 1^{re} année de scolarisation. On obtient ainsi le nombre de groupes pédagogiques disponibles pour 1 000 enfants de 6 ans, indicateur qui va nous donner une idée de la densité de l'offre scolaire. Le graphique 6.6 compare cet indicateur avec le TBA pour chaque province de RDC.

Graphique 6.6 : TBA et densité de groupe pédagogique par province, 2011/12 (%)



Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires et des données de populations des Nations unies.

Ce graphique nous montre en premier lieu que la situation de l'offre est fortement variable selon la province : le nombre de groupes pédagogiques de 1^{re} année pour 1 000 enfants de 6 ans oscille entre 22 à Kinshasa et 50 dans le Bandundu pour une moyenne nationale de 31¹¹⁹. On constate par ailleurs que la relation entre admission et densité de l'offre est globalement positive et forte : les provinces telles que Kinshasa, le Katanga, le Nord-Kivu présentent les plus faibles TBA mais également la plus basse densité d'offre scolaire ; *a contrario*, les provinces du Bandundu et du Kasai Occidental présentent les niveaux d'admission les plus élevés mais également une offre scolaire plus importante, au regard de la densité de groupes pédagogiques de 1^{re} année observée. Bien que l'accès à l'école soit relativement bon, il est fort probable que la variabilité en termes d'offre scolaire, probablement imputable à l'absence de carte scolaire opérationnelle, joue sur l'admission, et favorise certains mouvements trans-provinciaux abordés précédemment dans le chapitre 2.

¹¹⁹ La situation de Kinshasa pourrait être expliquée par une couverture non exhaustive du recensement scolaire, en particulier des établissements privés.

Les problèmes financiers sont centraux dans la non-inscription des enfants à l'école

Les raisons avancées pour expliquer la non-inscription à l'école offrent un aperçu intéressant permettant de mieux comprendre ce phénomène. Le tableau 6.3 présente, sur la base des données de l'EADE 2012, les raisons évoquées par les enfants de 8-9 ans pour justifier leur non-inscription. Les modalités ne sont ici pas exclusives. On peut y observer que :

- les problèmes financiers sont le plus souvent évoqués, dans près de trois-quarts des cas¹²⁰, notamment de manière prégnante chez les ruraux et les garçons ;
- les raisons familiales sont évoquées en deuxième position, loin derrière, dans 27 % des cas. Parmi ces dernières, il est intéressant de noter que les travaux domestiques sont avancés dans 12 % des cas par les filles, alors que cette modalité est à peine évoquée par les garçons ;
- les raisons liées à l'offre, ou à son absence, sont en cause dans 14 % des cas, y compris, dans de rares cas, pour des raisons de maltraitance à l'école ; on notera que l'absence d'école proche est mentionnée dans 10 % des cas, phénomène exclusivement rural, et avancée plus pour justifier la non-inscription des garçons que celle des filles ;
- les raisons de santé de l'enfant, ou d'un membre de la famille, sont impliquées dans 13 % des cas. L'âge, l'intérêt et les capacités de l'enfant sont mis en cause dans 13 % des cas également. Enfin, 3 % des enfants mentionnent l'insécurité et les conflits.

Tableau 6.3 : Raisons avancées par les enfants (8-9 ans) pour expliquer la non-inscription au primaire, selon le genre et milieu de résidence, 2012 (%)

| | Fille | Garçon | Urbain | Rural | Total |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argent | 69 % | 77 % | 56 % | 76 % | 73 % |
| Raisons familiales | 33 % | 22 % | 28 % | 27 % | 27 % |
| Contraintes familiales | 18 % | 13 % | 12 % | 17 % | 16 % |
| Travaux domestiques | 12 % | 2 % | 12 % | 6 % | 7 % |
| Décès membre du ménage | 7 % | 5 % | 3 % | 6 % | 6 % |
| Déplacement famille | 3 % | 3 % | 2 % | 3 % | 3 % |
| Raisons liées à l'offre | 11 % | 18 % | 0 % | 16 % | 14 % |
| Pas d'école proche | 6 % | 14 % | 0 % | 11 % | 10 % |
| Pas d'école/enseignant | 4 % | 4 % | 0 % | 4 % | 4 % |
| Maltraitance à l'école | 1 % | 0 % | 0 % | 1 % | 1 % |
| Raisons de santé | 15 % | 10 % | 21 % | 11 % | 13 % |
| Maladie enfant | 9 % | 6 % | 17 % | 6 % | 8 % |
| Maladie membre du ménage | 6 % | 5 % | 3 % | 5 % | 5 % |
| Raisons liées à l'enfant | 13 % | 13 % | 19 % | 12 % | 13 % |
| Désintérêt de l'enfant | 7 % | 7 % | 16 % | 6 % | 7 % |
| Compréhension difficile | 7 % | 4 % | 16 % | 3 % | 5 % |
| Trop jeune pour l'école | 2 % | 3 % | 0 % | 3 % | 3 % |
| Indiscipline | 0 % | 2 % | 2 % | 1 % | 1 % |
| Handicap (enfant) | 1 % | 0 % | 1 % | 1 % | 1 % |
| Insécurité/conflits | 2 % | 4 % | 0 % | 4 % | 3 % |
| Autres raisons | 3 % | 3 % | 0 % | 4 % | 3 % |

Source : données de l'enquête EADE 2012.

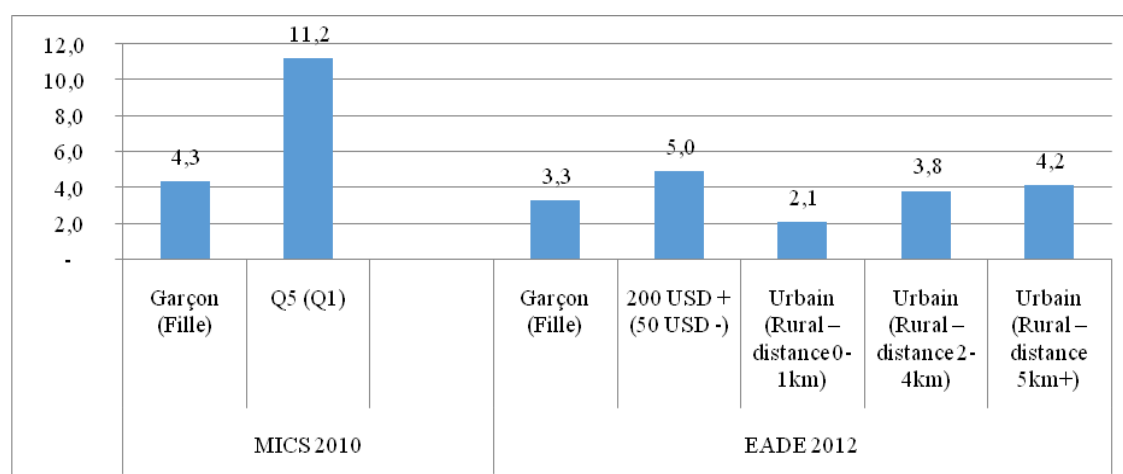
¹²⁰ Le rapport de l'enquête EADE 2012 souligne de manière corollaire le poids important des dépenses d'éducation dans les dépenses totales des ménages : un ménage en RDC a consacré en 2010/11 plus du dixième (11,2 %) de son revenu annuel aux dépenses d'éducation des enfants. Les ménages des provinces de Kinshasa (15,5 %), du Katanga (près de 11,7 %) et du Nord-Kivu (11,9 %) sont ceux qui ont consacré une part relativement importante de leur revenu annuel aux dépenses d'éducation. La part du revenu annuel consacrée aux dépenses des enfants en 2010/2011 en milieu urbain (14,1 %) était le double du niveau observé en milieu rural (7,0 %). En plus de ceux de Kinshasa, les ménages urbains du Nord-Kivu (20,8 %) et du Katanga (15,0 %) sont ceux qui ont une part relativement importante des dépenses d'éducation dans le revenu annuel. (Voir également le chapitre 3 sur les dépenses des ménages.)

Rétention en cours de cycle primaire

Ici aussi, le recours à la modélisation est proposé pour appréhender l'effet net des différents facteurs d'offre et de demande sur la probabilité d'achever le cycle primaire. Les résultats des analyses sont présentés dans le graphique 6.7 et les tableaux A6.3 et A6.4 en annexe.

On constate ainsi que les filles ont à nouveau moins de chances de finir le primaire que les garçons, et que les chances de rétention sont d'autant plus faibles que la distance à l'école est importante. Le revenu du ménage apparaît déterminant au niveau de la rétention : les enfants dont le revenu mensuel du ménage se situe entre 50 USD et 200 USD ont environ deux fois plus de chances de rester à l'école jusqu'à la fin du primaire que ceux dont le revenu est inférieur à 50 USD. Pour les familles avec un revenu supérieur, ces chances sont plus de cinq fois plus importantes (cf. modèle données EADE 2012). Le modèle issu des données MICS4 2010 confirme les inégalités de genre et de revenu (ou bien-être économique) mais suggère un impact moindre du milieu de résidence. Les deux sources diffèrent légèrement quant à l'effet de la province de résidence, mais s'accordent sur le fait que les chances d'achever le primaire sont moindres au Bas-Congo, au Kasai Oriental, au Katanga et dans Province Orientale qu'à Kinshasa. Les différences ne sont pas significatives au Bandundu et au Kasai Oriental (tableau A6.3 en annexe).

Graphique 6.7 : Déterminants de la probabilité d'atteindre la dernière année du primaire (rétention), 2010-2012 (odds ratios)



Source : MICS4 2010 et EADE 2012. Calculs des auteurs. Tiré du tableau A6.3.

Les simulations de la probabilité d'accéder en dernière année du primaire selon le milieu de résidence, le niveau d'instruction de la mère et du chef de ménage et le quintile de richesse du ménage (tableau A6.4 en annexe) montrent l'étendue de la variabilité lorsque les dimensions se combinent. Ainsi, un enfant combinant l'ensemble des facteurs favorables (i.e., est un garçon issu d'une famille urbaine, appartenant au quintile de richesse le plus élevé, avec une mère et un chef de ménage ayant reçu une éducation secondaire) a 93 % de chances d'accéder en dernière classe du primaire, contre 30 % pour un enfant cumulant l'ensemble des « handicaps » (i.e., être une fille vivant en milieu rural, dans une famille des plus pauvres, avec une mère et le chef de ménage sans instruction). Notons que les écarts entre garçons et filles sont plus d'autant plus prégnants que les conditions sont défavorables ; alors que 10 points de pourcentage séparent les garçons des filles dans le contexte le plus défavorable, l'écart n'est que de 3 points de pourcentage dans le contexte le plus favorable. Les filles sont donc d'autant plus à risque de ne pas achever le cycle primaire qu'elles évoluent dans un contexte précaire.

Du côté de l'offre : la continuité éducative est quasi totale

La continuité éducative au primaire est une question importante dans la mesure où il peut exister des contextes dans lesquels une école primaire ne propose qu'un nombre réduit de classes et groupes pédagogiques et non l'ensemble du cycle primaire. L'absence de possibilité de poursuivre une scolarité primaire dans la même école va donc imposer à certains parents d'inscrire leurs enfants dans une autre école, potentiellement plus éloignée ou plus chère, s'ils souhaitent que ceux-ci continuent leur scolarité ; cette situation peut conduire certains d'entre eux à ne plus envoyer leurs enfants à l'école.

Afin d'appréhender cet aspect, on peut regarder, sur la base d'une année scolaire donnée, la répartition des écoles primaires selon le nombre de niveaux offerts ainsi que leur poids en termes d'effectifs scolarisés (tableau 6.4).

Tableau 6.4 : Répartition des écoles et élèves selon le nombre de niveaux offerts, 2011/12 (nb.et %)

| Niveaux disponibles | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Total | Moins de 6 niveaux |
|------------------------|-------|-------|--------|--------|---------|------------|------------|--------------------|
| Nombre d'écoles | 87 | 106 | 262 | 471 | 882 | 38 686 | 40 494 | 1 808 |
| % par rapport au total | 0,2 % | 0,3 % | 0,6 % | 1,2 % | 2,2 % | 95,5 % | 100 % | 4,5 % |
| Nombre d'élèves | 5 318 | 7 935 | 28 208 | 57 336 | 151 448 | 11 699 539 | 11 949 784 | 250 245 |
| % par rapport au total | 0,0 % | 0,1 % | 0,2 % | 0,5 % | 1,3 % | 97,9 % | 100 % | 2,1 % |

Source : calculs des auteurs à partir des données scolaires 2011/12.

Sur les 40 494 écoles recensées en 2011/12, 38 686 rapportent des élèves inscrits dans chacun des six niveaux de l'enseignement primaire, soit 95,5 % du total des établissements. Ces établissements scolarisent près de 98 % des élèves et 97 % des nouveaux entrants en 1^{re} année du primaire. Seuls 2 % des élèves sont donc inscrits dans des écoles proposant moins de six niveaux. La proportion d'enfants en situation de discontinuité pourrait être même inférieure dans la mesure où certains élèves pourraient être inscrits dans des écoles de création récente¹²¹. Il est donc peu probable que la discontinuité éducative représente un poids majeur dans les questions de rétention des élèves à l'école primaire. Ce résultat place la RDC en tête de classement, affichant la meilleure performance d'Afrique subsaharienne sur ce point : la proportion des écoles incomplètes varie en effet de 4 % au Togo à 74 % en Mauritanie.

L'analyse montre qu'il n'existe pas de différence notable entre les différents régimes de gestion (tableau 6.5), la valeur la plus faible étant observée avec le régime privé pour lequel les établissements à cycle complet (91 % des établissements privés) accueillent néanmoins près de 96 % des effectifs du privé. Cette situation s'avère par ailleurs relativement homogène sur l'ensemble du pays, l'analyse ne montrant pas de variabilité substantielle d'une province à une autre¹²².

¹²¹ La proportion d'élèves en situation réelle de discontinuité n'a toutefois pu être testée car celle-ci nécessite des données écoles sur deux années scolaires consécutives, mais la base école 2010/11 Katanga mise à disposition présentait des incohérences majeures par rapport aux chiffres globaux renseignés dans l'annuaire, n'ayant pas permis son exploitation. Cela n'est toutefois pas préjudiciable dans la mesure où ce travail est nécessaire essentiellement lorsque l'on se trouve en situation d'offre incomplète prépondérante, ce qui n'est pas le cas ici.

¹²² Voir tableau 6A.5 en annexe.

Tableau 6.5 : Répartition des écoles proposant les six niveaux de l'enseignement primaire, par régime de gestion, 2011/12 (nb. et %)

| | Écoles | | Élèves | |
|--------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Nombre | % | Nombre | % |
| ECC | 10 269 | 96,9 % | 3 787 805 | 98,7 % |
| ECF | 69 | 95,8 % | 21 859 | 98,2 % |
| ECI | 719 | 96,4 % | 171 275 | 97,5 % |
| ECK | 2 032 | 96,7 % | 522 872 | 98,1 % |
| ECP | 13 597 | 95,6 % | 3 726 411 | 97,8 % |
| ECS | 244 | 96,4 % | 72 602 | 98,2 % |
| ENC | 7 258 | 95,9 % | 2 035 303 | 98,1 % |
| Autres | 575 | 93,2 % | 138 492 | 95,3 % |
| EPR | 3 923 | 91,0 % | 1 222 920 | 95,6 % |
| Total | 38 686 | 95,5 % | 11 699 539 | 97,9 % |

Source : calcul des auteurs à partir des données scolaires 2011/12.

Les problèmes financiers en tête des raisons invoquées pour justifier l'abandon scolaire

De manière similaire à ce qui a été vu pour l'accès, le tableau 6.6 présente les raisons évoquées par les adolescents pour expliquer l'abandon avant la fin du primaire. On constate ainsi que :

- les questions financières sont évoquées dans 75 % des cas et constituent donc une fois de plus le frein à la scolarisation perçu comme étant le plus important, notamment en milieu urbain ;
- les raisons familiales sont avancées dans 40 % des cas, et en particulier à nouveau les travaux domestiques : ceux-ci font partie de la décision de déscolarisation des filles dans 17 % des cas alors que cela concerne très peu de garçons. On constatera aussi que ce phénomène est essentiellement urbain (27 % contre 7 % en milieu rural) ;
- les raisons liées à l'enfant, et en particulier à son succès scolaire, sont également très présentes (31 %). Cela devrait attirer l'attention sur les messages et signaux qui sont donnés aux élèves et aux parents quant à leur réussite scolaire : les redoublements, par exemple, ou les sanctions, ont tendance à donner une image négative de l'avenir scolaire de leur enfant, qui est alors parfois retiré de l'école ;
- mariages et grossesses constituent un phénomène important, évoqué dans 15 % des cas, uniquement par les filles, et majoritairement en milieu urbain ;
- d'autres raisons apparaissent importantes pour les filles mais beaucoup moins pour les garçons. Le décès d'un membre du ménage semble par exemple affecter leur scolarisation beaucoup plus que pour les garçons ;
- enfin la question des conflits et de l'insécurité est abordée dans 4 % des cas et touche davantage les filles.

Tableau 6.6 : Raisons avancées par les adolescents (16-17 ans) pour expliquer l'abandon scolaire, selon le genre et milieu de résidence, 2012 (%)

| | Fille | Garçon | Urbain | Rural | Total |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argent | 77% | 71% | 85% | 71% | 75% |
| Raisons familiales | 44 % | 29 % | 57 % | 33 % | 40 % |
| Contraintes familiales | 22 % | 23 % | 25 % | 21 % | 22 % |
| Travaux domestiques | 17 % | 4 % | 27 % | 7 % | 13 % |
| Décès membre du ménage | 11 % | 5 % | 15 % | 7 % | 10 % |
| Déplacement famille | 3 % | 6 % | 1 % | 5 % | 4 % |
| Maltraitance à la maison | 1 % | | 1 % | 0 % | 0 % |
| Raisons liées à l'enfant | 29 % | 36 % | 30 % | 31 % | 31 % |
| Désintérêt de l'enfant | 18 % | 13 % | 16 % | 17 % | 17 % |
| Mauvais résultats | 11 % | 12 % | 10 % | 11 % | 11 % |
| Compréhension difficile | 5 % | 11 % | 4 % | 8 % | 7 % |
| Indiscipline | 4 % | 10 % | 9 % | 4 % | 6 % |
| Mariage/grossesses | 20 % | | 21 % | 12 % | 15 % |
| Mariage | 13 % | | 15 % | 7 % | 9 % |
| Grossesse | 8 % | | 6 % | 6 % | 6 % |
| Raisons de santé | 11 % | 13 % | 14 % | 10 % | 11 % |
| Maladie membre du ménage | 7 % | 9 % | 8 % | 7 % | 7 % |
| Maladie enfant | 5% | 4 % | 6 % | 4% | 5 % |
| Raison d'offre | 10 % | 13 % | 1 % | 15 % | 11 % |
| Arrêt-pas d'école proche | 3 % | 7 % | | 6 % | 4 % |
| Maltraitance à l'école | 3 % | 3 % | 1 % | 4 % | 3 % |
| Arrêt-pas d'école/enseignant | 3 % | 3 % | | 4 % | 3 % |
| Changement établissement | 1 % | 3 % | | 3 % | 2 % |
| Insécurité/conflits | 4 % | 2 % | 2 % | 4 % | 4 % |
| Autres raisons | 1 % | 3 % | 0 % | 2 % | 2 % |
| Travail rémunéré | 2 % | 0 % | 2 % | 1 % | 1 % |

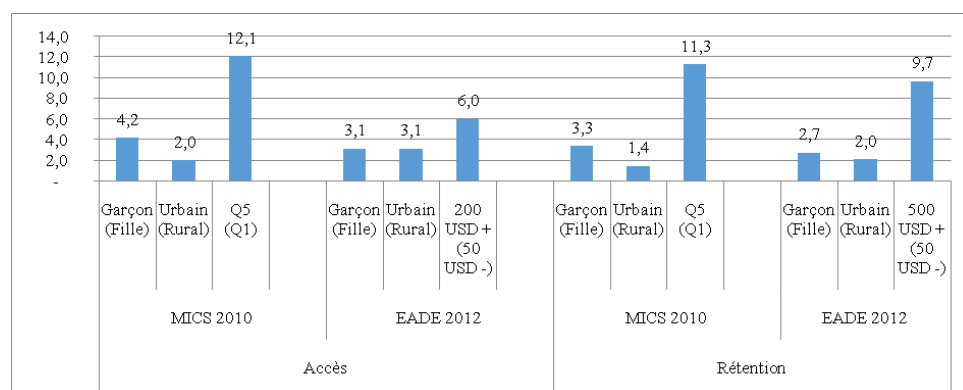
Source : enquête EADE 2012.

Accès et rétention au secondaire : le niveau de richesse est le facteur le plus discriminant

Les résultats de l'accès au secondaire, consignés dans le graphique 6.8 ci-dessous et dans le tableau A6.6 en annexe, montrent que les filles ont à nouveau de plus faibles chances d'accéder à ce cycle, et que le niveau de revenu ou d'aisance financière des ménages est un facteur très important d'inégalités. Résider dans une région rurale constitue également un handicap.

Du côté de la rétention au secondaire, les mêmes facteurs déterminants sont à l'œuvre : les filles qui y accèdent ont environ trois fois moins de chances de terminer le cycle que les garçons, les jeunes en milieu rural presque deux fois moins de chances que ceux vivant en ville. Les aspects économiques sont à nouveau très marqués, les jeunes les plus aisés ayant environ 10 fois plus de chances de finir le cycle que les plus défavorisés. Enfin, les chances de rétention sont plus faibles dans toutes les autres provinces qu'à Kinshasa, et en particulier dans la Province Orientale.

Graphique 6.8 : Déterminants de la probabilité d'accéder et d'achever le secondaire, 2010-2012 (odds ratios)



Source : MICS4 2010 et EADE 2012. Calculs des auteurs.

Synthèse des facteurs d'offre et de demande

Afin d'obtenir une vision d'ensemble du poids relatif des différents facteurs socio-économiques en jeu, une synthèse est présentée dans le tableau 6.7 qui expose l'ordre de grandeur des rapports de chances à chaque étape de la scolarisation. On constate ainsi qu'au niveau de l'accès, ce sont le milieu de résidence et l'éducation des parents qui ont le plus d'importance, introduisant des chances de l'ordre de 3 fois plus grandes pour les urbains et les enfants de personnes éduquées. Les filles n'ont « que » 2 fois moins de chances d'accéder au cycle. On note en revanche qu'au Katanga, les chances d'accès sont 5 fois plus faibles qu'à Kinshasa.

Par la suite, au niveau de la rétention au primaire, puis de l'accès et de la rétention au secondaire, ce sont les aspects financiers qui ont le plus d'importance, avec des rapports de chances de l'ordre de 10 à 16 fois plus importants pour les plus aisés par rapport aux plus défavorisés. Les inégalités de genre deviennent également plus importantes que les inégalités de milieu lorsque l'on considère tous ces aspects en même temps. Enfin, Le Katanga, la Province Orientale et dans une moindre mesure le Bas-Congo, l'Équateur et le Sud-Kivu présentent des chances bien moindres qu'à Kinshasa.

Tableau 6.7 : Ordre de grandeur des rapports de chances aux différents stades de scolarisation

| | Accès primaire | Rétention au primaire | Accès au secondaire | Rétention au secondaire |
|---|----------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|
| Chances des garçons par rapport aux filles | 2× | 3× | 4× | 3× |
| Chances des urbains par rapport aux ruraux | 3× | 2× | - | 2× |
| Chances des enfants dont les parents ont accédé au secondaire par rapport à ceux dont les parents n'ont pas d'éducation | 3× | nt | nt | nt |
| Chances des plus riches par rapport aux plus défavorisés | - | 10× | 16× | 10× |
| Chances à Kinshasa par rapport à : | | | | |
| Bandundu | - | - | - | - |
| Bas-Congo | - | 2× | 3× | 2× |
| Équateur | - | - | 2× | 2× |
| Kasaï Occidental | - | - | - | - |
| Kasaï Oriental | - | - | - | 2× |
| Katanga | 5× | 3× | 4× | 2× |
| Maniema | 2× | - | - | 2× |
| Nord-Kivu | - | - | 5× | - |
| Province Orientale | - | 3× | 4× | 3× |
| Sud-Kivu | - | - | 4× | 2× |

Source : données EADE 2012 et données MICS4 2010, et calculs des auteurs. - : résultats non concluants ; nt : non testé.

Encadré 6.1 : La réduction des coûts comme mesures de promotion de l'éducation

Les différentes analyses ont mis en évidence l'importance des aspects financiers dans la scolarisation et la rétention des enfants. L'étude EADE 2012 (Unicef *et al.*, 2013) a par ailleurs relevé que les barrières financières se situent au premier rang des raisons invoquées par les jeunes interrogés pour expliquer leur exclusion scolaire. Elle a établi également que 64,3 % des enfants et adolescents d'âge scolaire du primaire en dehors de l'école sont issus des ménages les plus pauvres (moins de 50 USD par mois). Les politiques de réduction des obstacles financiers à la scolarisation ont donc une importance de premier ordre en RDC, ce qui a conduit le gouvernement à initier une politique visant à l'instauration progressive de la gratuité scolaire et à préciser les mesures allant dans ce sens dans le Plan intérimaire pour l'éducation (PIE).

Les barrières financières subies par les enfants des familles les plus modestes sont ainsi de trois ordres :

- les frais scolaires dont ils doivent s'acquitter auprès de l'école et qui sont destinés à couvrir une part importante de la rémunération des enseignants (parfois la totalité) et les frais de fonctionnement des institutions scolaires ;
- les frais dits indirects pour l'acquisition de nombreux matériels nécessaires, les fournitures, la totalité ou une partie des manuels scolaires, l'uniforme, les coûts de transport ;
- les coûts d'opportunité, fréquents dans un pays massivement rural et minier, au sein duquel le travail des enfants est une réalité fréquente, qu'il soit rémunéré en argent ou non.

Ainsi, l'allègement des frais directs ne peut pas constituer le seul axe d'intervention des politiques d'équité en éducation, et des actions additionnelles vont être menées dans les zones d'extrême pauvreté pour réduire les frais de scolarité restant à la charge des familles. Il s'agit de l'organisation et de la mise en place de coopératives scolaires pour l'achat et la vente à des prix réduits des uniformes et des fournitures scolaires. Des politiques de compensation vont également être introduites pour aider les familles à scolariser ou à maintenir leurs enfants à l'école, comme par exemple des cantines scolaires qui vont être progressivement introduites dans près de 600 écoles primaires à l'horizon 2023. L'octroi de bourses ou d'aides directes ciblées à certaines catégories d'enfants ou de familles va également être étudié et mis en place dans le cadre de cette stratégie.

Inégalités dans la répartition des ressources publiques d'éducation

Les inégalités d'accès aux différents niveaux constatées ci-dessus ont pour résultat une répartition inégale des ressources publiques d'éducation. En effet, plus une personne reste longtemps dans le système éducatif, plus elle bénéficie des investissements publics au cours de cette scolarité. Ce phénomène est exacerbé par le fait que, comme on l'a vu au chapitre 3, les coûts de scolarisation sont d'autant plus élevés que l'on progresse dans le système.

La distribution structurelle des ressources publiques d'éducation montre une concentration des ressources vers le haut de la pyramide scolaire

En combinant les données issues des profils de scolarisation du chapitre 2 avec les données de coûts unitaires calculés au chapitre 3, on peut mesurer la proportion des dépenses publiques d'éducation dont ont bénéficié les utilisateurs, en fonction de leur niveau d'éducation. Le tableau 6.8 met ainsi en évidence la distribution structurelle de ces dépenses publiques d'éducation¹²³.

Tableau 6.8 : Distribution structurelle des ressources publiques d'éducation allouées à une pseudo-cohorte de 100 élèves, par niveau, 2012

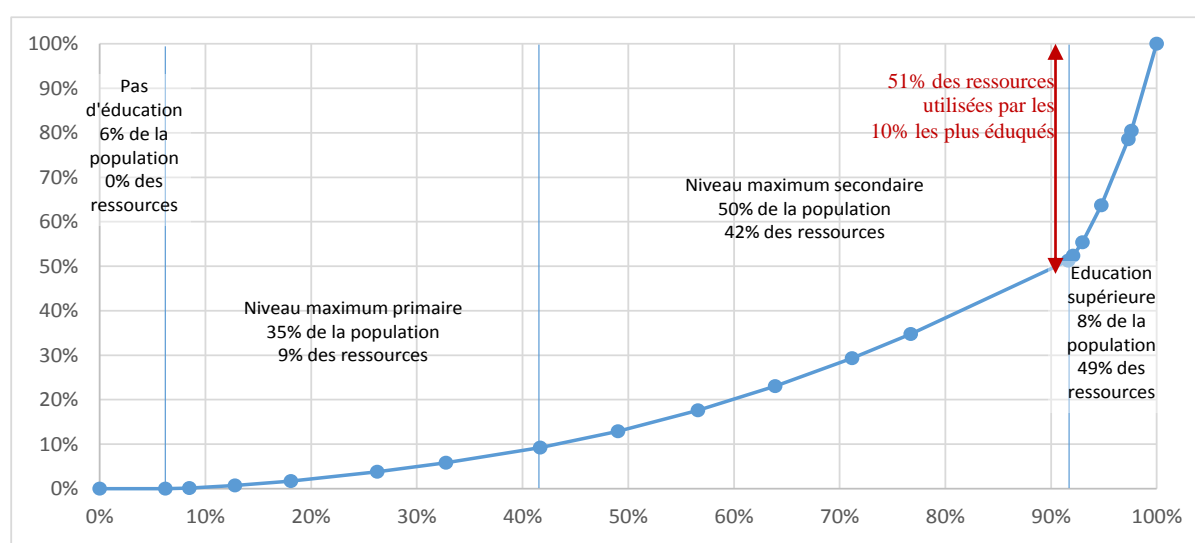
| Niveau d'éducation | Taux d'achèvement | Élèves finissant à ce niveau | | Coût unitaire | | Dépenses consommées par une pseudo-cohorte de 100 élèves | | |
|--------------------|-------------------|------------------------------|-------------|-----------------|----------------|--|------|-------------|
| | | % | % cumulatif | Par niveau (FC) | Cumulatif (FC) | Par niveau atteint (FC) | % | % cumulatif |
| Aucun | 0 % | 6 % | 6 % | 0 | - | - | 0 % | 0 % |
| 1 | 94 % | 2 % | 8 % | 18 468 | 18 468 | 41 970 | 0 % | 0 % |
| 2 | 92 % | 4 % | 13 % | 18 468 | 36 936 | 160 076 | 1 % | 1 % |
| 3 | 87 % | 5 % | 18 % | 18 468 | 55 404 | 291 970 | 1 % | 2 % |
| 4 | 82 % | 8 % | 26 % | 18 468 | 73 872 | 603 889 | 2 % | 4 % |
| 5 | 74 % | 7 % | 33 % | 18 468 | 92 340 | 600 439 | 2 % | 6 % |
| 6 | 67 % | 9 % | 42 % | 18 468 | 110 808 | 987 327 | 3 % | 9 % |
| 7 | 58 % | 7 % | 49 % | 37 483 | 148 291 | 1 091 564 | 4 % | 13 % |
| 8 | 51 % | 8 % | 57 % | 37 483 | 185 774 | 1 407 634 | 5 % | 17 % |
| 9 | 43 % | 7 % | 64 % | 37 483 | 223 257 | 1 633 094 | 5 % | 23 % |
| 10 | 36 % | 7 % | 71 % | 37 483 | 260 740 | 1 890 220 | 6 % | 29 % |
| 11 | 29 % | 6 % | 77 % | 37 483 | 298 223 | 1 660 110 | 6 % | 35 % |
| 12 | 23 % | 15 % | 92 % | 37 483 | 335 706 | 4 998 277 | 17 % | 51 % |
| 13 | 8 % | 0 % | 92 % | 350 283 | 685 989 | 329 942 | 1 % | 52 % |
| 14 | 8 % | 1 % | 93 % | 350 283 | 1 036 272 | 904 836 | 3 % | 55 % |
| 15 | 7 % | 2 % | 95 % | 350 283 | 1 386 555 | 2 486 830 | 8 % | 64 % |
| 16 | 5 % | 3 % | 97 % | 350 283 | 1 736 838 | 4 455 716 | 15 % | 79 % |
| 17 | 3 % | 0 % | 98 % | 350 283 | 2 087 121 | 576 164 | 2 % | 81 % |
| 18 | 2 % | 2 % | 100 % | 350 283 | 2 437 404 | 5 838 952 | 19 % | 100 % |

Source : données éducatives de l'enquête EADE 2012, données financières du chapitre 3 et calculs des auteurs.

¹²³ La répartition structurelle des ressources décrites dans cette section ne prend pas en compte, en revanche, les redoublements.

La courbe de Lorenz, représentée dans le graphique 6.9, offre une représentation graphique de cette distribution structurelle des dépenses publiques d'éducation. On constate ainsi que 6 % de la population, qui n'a jamais accès au système scolaire, ne bénéficient d'aucune dépense publique dans ce domaine. 35 % de la population n'a accès qu'à l'éducation primaire, avec un coût unitaire faible, et un nombre d'abandons importants au cours du cycle ; cette frange de la population ne bénéficie que de 9 % des dépenses publiques d'éducation. La plus grande partie de la population a accès au secondaire, mais ne progresse pas jusqu'au supérieur. Avec un coût unitaire au secondaire près de deux fois plus élevé qu'au primaire, ces 50 % de la population bénéficient de 42 % des ressources publiques. Enfin, la population privilégiée qui a accès à l'enseignement supérieur ne représente que 8 % de la population, mais les coûts unitaires très élevés à ce niveau (près de 19 fois plus élevés qu'au primaire) conduisent à une situation où cette portion de la population consomme 49 % des ressources publiques. Ceci est à mettre en contraste avec les 9 % des ressources consommées par les 41 % de la population qui n'ont pas accès à l'éducation ou seulement à l'éducation primaire. L'indice de Gini de cette distribution est de 0,59.

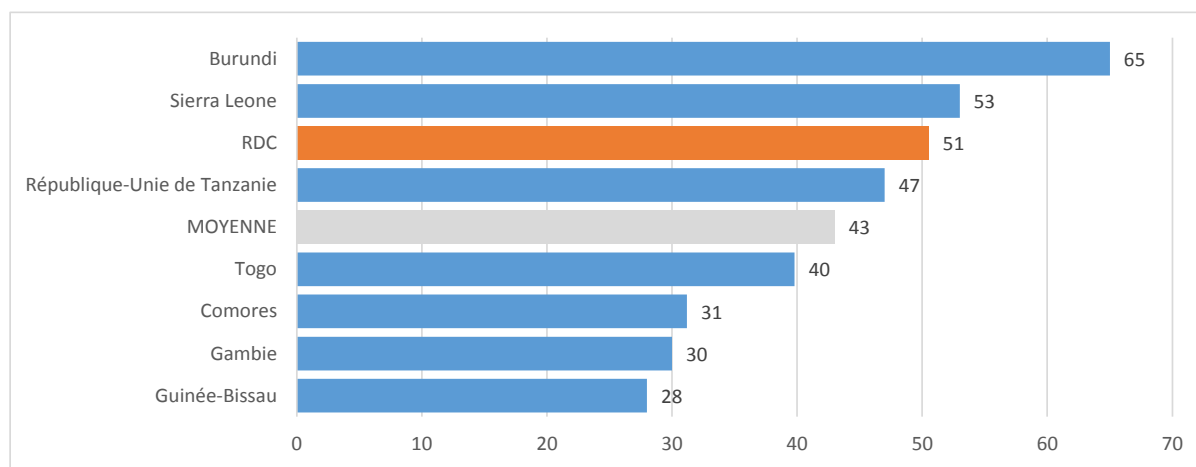
Graphique 6.9 : Courbe de Lorenz, 2012 (%)



Source : tableau 6.9.

La proportion de ressources consommées par les 10 % les plus éduqués est une mesure plus instructive ; elle permet en outre d'effectuer des comparaisons internationales et de situer les inégalités structurelles constatées en RDC avec celles des pays similaires. On constate ainsi que cette proportion de 51 % consommée par les 10 % les plus éduqués situe le pays bien au-dessus de la moyenne des pays comparateurs, comme illustré dans le graphique 6.10 ; la distribution structurelle des ressources publiques d'éducation est parmi les plus concentrées sur les populations les plus éduquées de la région.

Graphique 6.10 : Comparaison internationale de la proportion des ressources publiques d'éducation consommées par les 10 % les plus éduqués, 2012 ou APP (%)



Source : Pôle de Dakar-IPE-Unesco à partir de données nationales et ISU, et calculs des auteurs.

... Qui conduit à un financement public de l'éducation non pro-pauvres

L'analyse d'incidence de bénéfice est une technique d'analyse complémentaire, qui permet de déterminer l'équité de la distribution des ressources publiques en mesurant son appropriation par un groupe donné. L'analyse se base sur les taux d'utilisation des services éducatifs des différents groupes de la population (garçon/fille, urbain/rural, riche/pauvre) et sur les coûts aux différents niveaux. Ce type d'analyse permet d'estimer le montant moyen des ressources publiques, ou encore la part moyenne, consommées par un individu ou un groupe d'individus.

Le tableau 6.9 présente les résultats de l'analyse. On y observe que :

- les filles tendent à bénéficier relativement moins des ressources que les garçons, ces derniers recevant près de 30 % de ressources de plus que les filles (indice de 1,3) ;
- les urbains, bien que comptant pour 36 % de la population, consomment 68 % des ressources d'éducation, près de deux fois leur poids dans la population (rapport d'appropriation de 1,9) ou encore près de 4 fois plus de ressources par personne qu'un rural (indice d'appropriation de 3,9) ;
- quant aux jeunes issus des milieux les plus aisés, ils absorbent 7,4 fois plus de ressources que leurs pairs issus des milieux les plus démunis. Le financement public de l'éducation tend ainsi à exacerber les inégalités, en favorisant les populations les plus aisées.

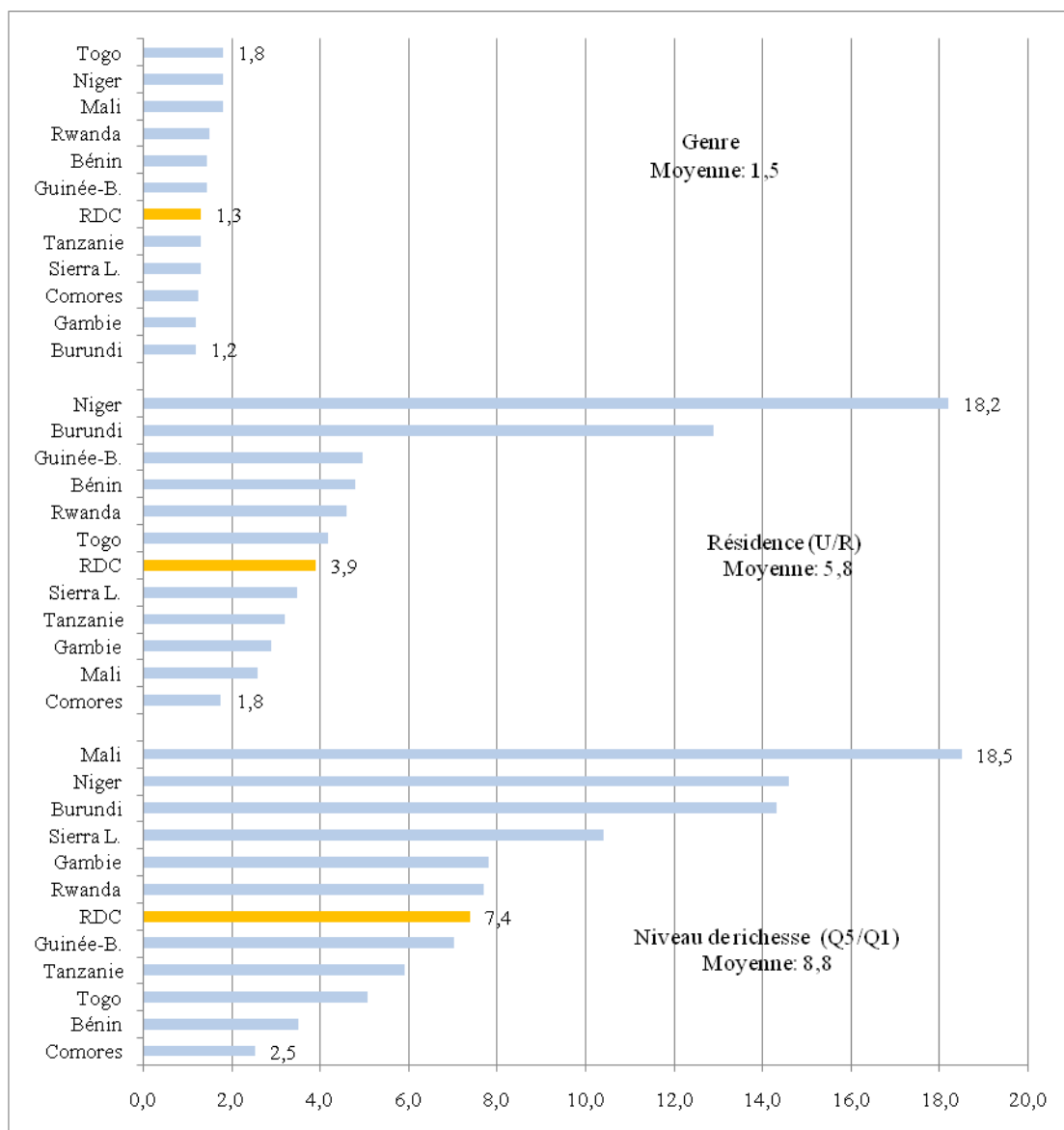
Tableau 6.9 : Incidence des dépenses publiques d'éducation, par genre, localisation et niveau de revenu des ménages, 2012 (% et indice d'appropriation)

| | Ensemble des niveaux d'enseignement | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------------------|
| | % des dépenses d'éducation consommées | % de chaque groupe dans la population des 5-22 ans | Ratio d'appropriation R = (a)/(b) | Indice d'appropriation relative |
| | (a) | (b) | | |
| Genre | | | | |
| Filles | 41 % | 48 % | 0,86 | 1 |
| Garçons | 59 % | 52 % | 1,13 | 1,3 |
| Milieu de résidence | | | | |
| Rural | 32 % | 64 % | 0,49 | 1 |
| Urbain | 68 % | 36 % | 1,90 | 3,9 |
| Niveau de richesse du ménage | | | | |
| Q1 (20 % les + pauvres) | 8 % | 20 % | 0,40 | 1 |
| Q2 | 8 % | 20 % | 0,39 | 1,0 |
| Q3 | 11 % | 20 % | 0,54 | 1,3 |
| Q4 | 15 % | 20 % | 0,74 | 1,8 |
| Q5 (20 % les + riches) | 59 % | 20 % | 2,95 | 7,4 |

Source : données éducatives de la MICS 2010, données financières du chapitre 3 et calculs des auteurs.

Si la RDC montre une distribution structurelle particulièrement concentrée, celle-ci est cependant relativement moins forte que la situation observée en moyenne dans le groupe de pays comparateurs pour lesquels l'information était disponible (graphique 6.11 ci-dessous). Cependant, ce constat ne doit pas prêter à la complaisance. Le fait que les enfants issus des milieux les plus démunis aient moins d'opportunités que leurs pairs des ménages aisés de poursuivre leur éducation, et par conséquent qu'ils bénéficient moins des ressources publiques d'éducation, favorise le maintien des démunis dans la pauvreté, en favorisant sa transmission d'une génération à l'autre. Il sera important de veiller à mettre en place des actions de soutien à la scolarisation des pauvres en vue d'assurer un développement plus équitable du système éducatif et *in fine* de la société dans son ensemble.

Graphique 6.11 : Disparité dans la distribution des ressources publiques d'éducation selon le genre, milieu de résidence et niveau de revenu, dans quelques pays comparateurs, 2012 ou APP (indice d'appropriation)



Source : RDC : tableau 6.4, Pôle de Dakar-IPE-Unesco.

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

L'analyse des disparités au sein du système congolais révèle que :

- *Les disparités selon le genre sont virtuellement inexistantes au niveau de l'accès à l'école, mais apparaissent au cours du primaire et s'amplifient pendant la scolarisation. C'est au niveau de la rétention, au primaire et au secondaire, que la différence a lieu, alors qu'il n'y a quasiment pas de différence entre garçons et filles lors de la transition vers le secondaire, et une plus grande proportion de filles que de garçons évolue du secondaire au supérieur. La RDC fait partie des pays de la région avec les plus grandes disparités de genre.*

- *Les disparités de milieu de résidence sont encore plus marquées que celles selon le genre, et s'accroissent également au fil de la scolarisation.* Ici encore, les disparités apparaissent au niveau de la rétention plus qu'à celui de l'accès ou de la transition au secondaire, mais très peu d'enfants ruraux ont l'opportunité de passer du secondaire au supérieur.
- *Les disparités selon le revenu sont les plus marquées.* Elles apparaissent dès l'accès à l'école et s'amplifient de telle façon que les enfants du quintile le plus riche ont 43 fois plus de chances d'accéder au supérieur que ceux issus du quintile le plus pauvre.
- *Globalement, les disparités s'expriment surtout au niveau de la rétention en cours de cycle et peu dans la transition et dans l'accès.*
- *L'effet discriminant du revenu sur l'accès et la rétention aux différents cycles est de loin le plus fort, suivi par celui du genre.* Lorsque l'on observe l'effet de ces différents aspects en contrôlant les autres effets, on constate que les riches ont des chances de rétention au primaire et au secondaire de l'ordre de 10 fois supérieur à celles des pauvres. Les fortes disparités entre milieux de résidence semblent cacher l'effet de différences de revenus entre ces milieux ; l'effet net du milieu de résidence apparaît moindre que l'importance du genre dans les disparités de scolarisation.
- *La distance à l'école semble être un facteur de non-scolarisation particulièrement pour les jeunes enfants, mais son poids diminue lorsque l'enfant est plus âgé.* Aussi, le fait que la plupart des enfants (80 % d'entre eux) ait une école située à moins d'1 km de leur domicile, et 14 % à moins de 2 km, rend la distance à l'école un facteur ayant globalement peu de poids (même si dans certaines situations locales particulières, il peut être décisif dans la non-scolarisation). De manière corollaire, la discontinuité éducative n'est pas un facteur de non-scolarisation, dans la mesure où la plupart des écoles primaires sont à structure complète, et ce quel que soit le régime de gestion. Cependant, la non-disponibilité de places au niveau de l'école la plus proche peut constituer une entrave à la scolarisation.
- *Les facteurs de non-scolarisation et de déscolarisation les plus prégnants ont trait aux questions financières, évoquées par les enfants et les adolescents dans près de 75 % des cas.* Cette situation est corroborée par les grandes différences observées entre les ménages les plus pauvres et ceux les plus aisés sur l'accès et l'achèvement aux différents niveaux d'enseignement. Les raisons familiales, celles liées à l'enfant – en particulier sa réussite ou non à l'école – mais aussi certaines questions liées à l'offre sont également évoquées. Mais la contrainte économique apparaît comme le facteur le plus prégnant et doit être mise en relation avec l'offre scolaire, majoritairement publique conventionnée, voire privée, mais en tout état de cause payante.
- *On constate une forte concentration des dépenses d'éducation sur une faible population très éduquée.* Alors que les 41 % de la population qui n'ont pas accès à l'école ou ne progressent pas plus loin que le primaire consomment 9 % des ressources publiques d'éducation, plus de la moitié (51 %) de ces dépenses sont consommées par les 10 % les plus éduqués. Ceci place la RDC parmi les pays comportant la distribution structurelle la plus concentrée par rapport aux pays de la région.
- *Il en résulte que le financement public de l'éducation n'est pas pro-pauvres.* Les jeunes issus des milieux les plus aisés, de par leur carrière scolaire plus longue, absorbent 7,4 fois plus de ressources que leurs pairs issus des milieux les plus démunis.

Quelques pistes d'orientations politiques

Traiter des questions d'équité dans la scolarisation devrait passer au préalable par l'opérationnalisation effective des options stratégiques fournies par l'étude EADE (Unicef *et al*, 2013). La réduction des barrières financières apparaît indispensable dans la mesure où les contraintes financières constituent la première explication de la non-scolarisation des enfants, dans un contexte où la grosse majorité des dépenses d'éducation sont supportées par les familles.

Il s'agira également de mettre en place des réponses opérationnelles à la problématique des entrées tardives, celles-ci pouvant cependant s'avérer complexes car impliquant les caractéristiques de l'enfant (y compris les retards de croissance – qui frappent 44 % des jeunes enfants), les caractéristiques scolaires (distance à l'école – pour certaines provinces : présence d'écoles/d'enseignants, disponibilité de places, répartition des enseignants, sécurité à l'école, etc.) et des éléments de contextes locaux (conflits). Le développement du préscolaire, dans une formule qui reste à définir, est un levier potentiel dans la mesure où les enfants ayant été préscolarisés ont deux fois plus de chances de rentrer au primaire à l'âge normal (Pôle de Dakar-IPE-Unesco et Unicef, 2014). La mise en place de la carte scolaire pourrait fortement contribuer à réduire les problèmes d'accès liés à une offre scolaire limitée.

Le suivi régulier des différents indicateurs de scolarisation, désagrégés par sexe, milieu de résidence, province et niveau de richesse du ménage, est fondamental, en vue de réduire les inégalités entre groupes et provinces. L'établissement d'une carte scolaire et d'un système de suivi et d'information décentralisé opérationnel est nécessaire, mais pas suffisant. Ce dispositif devrait pouvoir être complété par des enquêtes ménages offrant une couverture adéquate des questions d'éducation (abordant les questions de dépenses des ménages, préscolarisation, pratiques parentales, satisfaction des usagers, de formation-emploi, etc.) et représentatives au niveau sub-provincial. Cela permettrait de creuser les questions d'offre et de demande, et leurs interactions, et de mieux cibler les groupes défavorisés à ce niveau, en vue de mettre en place des interventions contextualisées, les plus appropriées possibles.

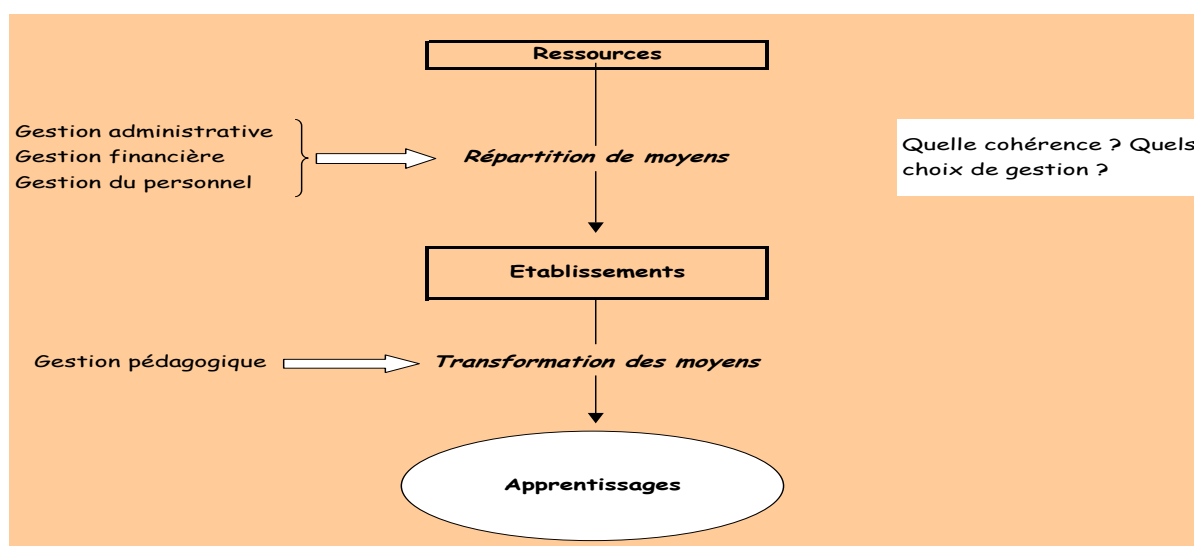
CHAPITRE 7

Gestion du système éducatif

Nous aborderons ici la question de la gestion du système éducatif, essentiellement sous l'angle de la gestion des ressources éducatives, entendue comme la mise en place de conditions permettant une distribution efficiente des ressources disponibles en vue de l'obtention d'un maximum de résultats chez les élèves¹²⁴. Dans cette perspective, deux niveaux d'intervention sont considérés :

- i) la distribution des ressources du niveau central aux unités déconcentrées et, de façon ultime, aux établissements scolaires (i.e., on parle de gestion administrative) ;
- ii) et la transformation, au niveau local/école, de ces ressources en apprentissages effectifs chez les élèves (i.e., la gestion pédagogique) (voir graphique 7.1). Un système ayant une gestion efficace alloue de manière optimale ses intrants aux écoles en vue d'une transformation de ces ressources en résultats d'apprentissage. Deux intrants majeurs de la gestion éducative sont ici analysés : les enseignants et les manuels scolaires.

Graphique 7.1 : Niveaux de gestion du système éducatif



Source : guide RESEN.

Gestion administrative du système éducatif primaire et secondaire

L'analyse se focalise sur la gestion des enseignants et des manuels scolaires, deux intrants majeurs de la gestion éducative : le premier pour le rôle central qu'il joue dans l'apprentissage des élèves (sans enseignants, pas de classe !) et son poids dans les dépenses éducatives ; le second car reconnu comme étant l'un des intrants les plus coût-efficaces dans l'amélioration des acquis des élèves (Maajgaard et Mingat, 2012). Leur gestion sera analysée successivement.

¹²⁴ La politique éducative est au cœur de la gestion du système éducatif. Elle permet, à travers une planification rigoureuse établie à la lumière d'objectifs prédéfinis, de déterminer les ressources humaines et matérielles qui doivent être affectées au système, et définit les critères sur lesquels ces ressources seront réparties aussi bien entre les différents niveaux d'enseignement qu'au sein de chaque niveau.

Gestion administrative des enseignants

Un encadrement des élèves relativement bon assuré par le recrutement massif d'enseignants non payés par l'État

Un aspect central de la gestion des enseignants est qu'ils soient affectés là où ils devraient l'être et que les enfants bénéficient d'un encadrement pédagogique adéquat ; ceci pour des raisons d'efficience (on optimise les conditions favorisant la transformation des inputs en apprentissage) mais également d'équité (on s'assure que les zones plus difficiles bénéficient d'un niveau d'encadrement adéquat en lien avec les besoins).

Encadré 7.1 : Les aspects institutionnels du recrutement et du déploiement des enseignants

Le recrutement des enseignants en classe suit différentes voies selon le type d'école.

Dans les écoles publiques, on trouve des enseignants *sous statut* (dit « debout »)¹²⁵ – des fonctionnaires à part entière. Parmi ces enseignants, certains sont mécanisés (sont sur la solde)¹²⁶, d'autres non mécanisés (en attente d'être sur la solde). Les enseignants du secteur privé sont contractuels, employés directement par l'école.

Les enseignants sous statut du secteur public sont régis par le statut du personnel de carrière des services publics de l'État défini par la loi 81/003 du 17 juillet 1981 et l'ordonnance n° 32/91 du 15 août 1991. Quant aux enseignants œuvrant dans le secteur privé, ils sont régis par le Code du travail.

Recrutement. Le candidat au poste d'enseignement dans une école publique doit remplir un certain nombre de conditions dont celles de détenir un diplôme D4N, D6N, G3, LA, L2A ou L2 (selon le niveau enseigné) ; d'avoir de bonnes aptitudes physiques et intellectuelles, d'être âgé au plus de 30 ans et d'être de nationalité congolaise¹²⁷. Notons que les textes prévoient également la réussite au concours/test local d'entrée d'enseignant organisé par le gestionnaire (sous-division ou sous-coordination) mais qui n'est pas effectif. Dans les établissements privés, les tests sont organisés directement par l'école.

Déploiement au niveau des établissements publics. Les besoins en enseignants sont identifiés au niveau de l'école, sur la base d'un enseignant par classe au primaire (auquel s'ajoute le directeur), et 1,5 enseignant par classe au secondaire, une taille de classe ne devant pas dépasser 55 élèves. Ils sont ensuite exprimés au niveau du gestionnaire (sous-proved, sous-coordonnateur ou conseiller résident) qui lance alors un appel à candidature. La sélection du candidat a lieu au niveau de l'établissement scolaire. Le dossier du candidat retenu est ensuite transmis par le chef d'établissement auprès de son gestionnaire, pour être ensuite adressé au chef de l'antenne du SECOPE local qui établit un premier contrôle, et enfin du SECOPE national pour mécanisation. Toutefois, la mécanisation n'est pas garantie (suite à des lenteurs administratives), tout comme n'est pas garanti le paiement une fois mécanisé, car dépendant des fonds disponibles auprès du ministère du Budget. Ainsi, ce serait près de 72 000 enseignants mécanisés qui seraient en attente d'être payés au niveau de l'EPSP (fin 2012) (voir tableau 3.4 dans le chapitre 3). À l'heure actuelle, les recrutements sont gelés, la priorité étant d'éponger le nombre d'enseignants mécanisés non encore payés.

Cette situation révèle d'importants dysfonctionnements dans la chaîne de recrutement, notamment le manque de coordination entre le ministère du Budget, le SECOPE à ses différents niveaux et le MEPSP. Aussi, aucun mécanisme ne semble être en place pour assurer un déploiement optimal des enseignants aux écoles, ou encore entre districts et provinces¹²⁸. En outre, il n'existe pas à ce jour de direction de ressources humaines effective capable de planifier les besoins en postes d'enseignants, de gérer les carrières, et de planifier et évaluer les besoins financiers correspondants. Le SECOPE, qui pourrait jouer ce rôle, ne fait que gérer les financements alloués aux écoles et aux bureaux gestionnaires ainsi que les salaires des enseignants. Une réorganisation dans ce domaine sera nécessaire.

¹²⁵ On distingue également les enseignants dit « assis », ce qui réfère aux directeurs d'école.

¹²⁶ Parmi les enseignants mécanisés, on trouve les enseignants payés mais également non payés (NP) par l'État. Ces derniers sont alors pris en charge par les parents d'élèves.

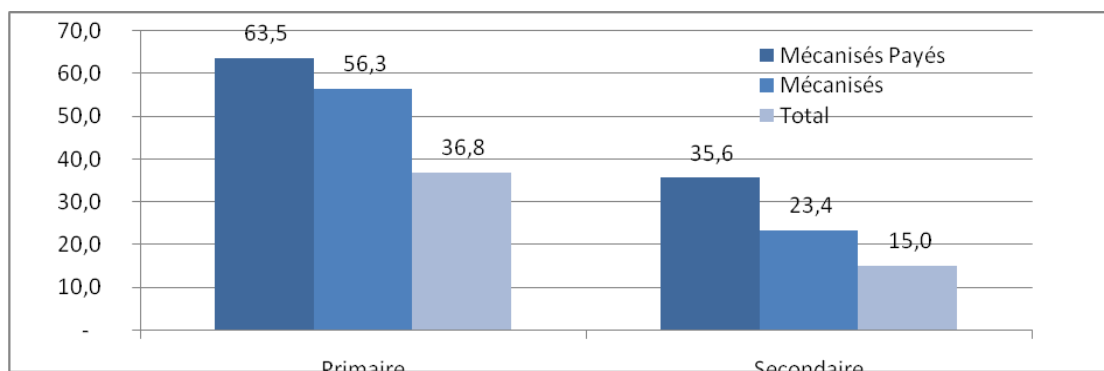
¹²⁷ Pour le privé, seul le diplôme est requis.

¹²⁸ La bancarisation des enseignants rend également le contrôle des transferts d'enseignants moins facile. En effet, sous l'ancien système, où la paye était liée au poste, un transfert n'était possible que si une vacance de poste s'ouvrait. Aujourd'hui alors que la paye n'est plus liée au poste mais directement à l'enseignant (transfert du salaire sur compte bancaire), les enseignants n'attendent pas toujours que des postes soient vacants pour se déplacer, ce qui peut limiter la cohérence dans la distribution des enseignants aux écoles.

Les besoins en enseignants sont identifiés au niveau de l'école, sur la base d'un enseignant par classe au primaire, et 1,5 enseignant par classe au secondaire, une taille de classe ne devant pas dépasser 55 élèves.

L'analyse des ratios élèves/maître (REM) au niveau national fait état d'un niveau d'encadrement des élèves relativement bon, avec des REM moyens de 36,8:1 au primaire et de 15,0:1 au secondaire. Ceci étant, cette situation favorable trouve son origine dans le fait qu'un nombre important d'enseignants est en fait directement pris en charge par les parents d'élèves (42 % au primaire et 58 % au secondaire ; voir tableau 7.2). En effet, les REM grimpent à 63,5:1 (primaire) et 35,6:1 (secondaire), quand seuls les enseignants mécanisés payés par l'État sont considérés.

Graphique 7.2 : Ratio élèves/maître, établissement public, selon le statut de mécanisation de l'enseignant, 2011/12 (nb. d'élèves par maître)



Source : chapitre 3 et SIGE 2011/12.

Par rapport à 2006/07, où les REM se situaient à 38,3:1 au primaire et 15,8:1 au secondaire¹²⁹, les ratios élèves/maître dans les établissements publics en 2011/12 sont en légère baisse, indiquant que la vitesse de recrutement des enseignants a eu lieu de concert avec l'évolution des effectifs. Ceci dit, le manque d'information sur le statut des enseignants en 2006/07 ne permet pas de savoir si ces améliorations sont dues au recrutement d'enseignants mécanisés, payés, non payés ou non mécanisés. À l'heure actuelle, les recrutements sont gelés par le ministère, dont la priorité est d'éponger le nombre d'enseignants mécanisés non encore payés.

Cette mesure, si elle reste cruciale, doit également s'accompagner d'une réflexion sur la place des enseignants non mécanisés recrutés directement par les établissements et payés par les parents d'élèves. Compte tenu de leur nombre, une reconnaissance statutaire semble importante pour assurer un recrutement en phase avec les normes définies par le ministère, et éviter un turnover potentiellement important de ces enseignants qui pourrait fragiliser la qualité des apprentissages. Cela est valable également pour assurer que ce recours n'exacerbe pas la charge des parents déjà lourde¹³⁰. Il sera également important de veiller que dans le cadre de la mise en place de la gratuité, cette charge ne s'alourdisse pas¹³¹ ; un scénario possible au regard des difficultés actuelles que l'État rencontre pour financer tous ses enseignants mécanisés. Ainsi, si le recours aux enseignements non mécanisés permet d'assurer un encadrement des élèves relativement favorable à un coût moindre pour l'État, il sera important qu'il soit correctement maîtrisé par le ministère dans un double souci d'équité et d'efficience.

Les informations contenues dans le graphique 7.3 montrent également qu'au secondaire, l'amélioration du niveau d'encadrement des élèves s'est traduite par un encadrement de moindre *qualité*, comme le suggère la dégradation des REM qualifiés. Cette situation résulterait davantage du manque d'attractivité de la fonction enseignante pour les sortants des filières pédagogiques universitaires ou des ISP que d'un manque de

¹²⁹ Au secondaire, le ratio élèves/maître n'est pas le meilleur critère pour qualifier l'encadrement des élèves, les enseignants étant spécialisés par matière. La non-disponibilité d'information sur le nombre d'enseignants par matière, ou encore la charge horaire des enseignants par matière enseignée, ne permet pas d'entreprendre une analyse fine de l'encadrement des élèves au secondaire.

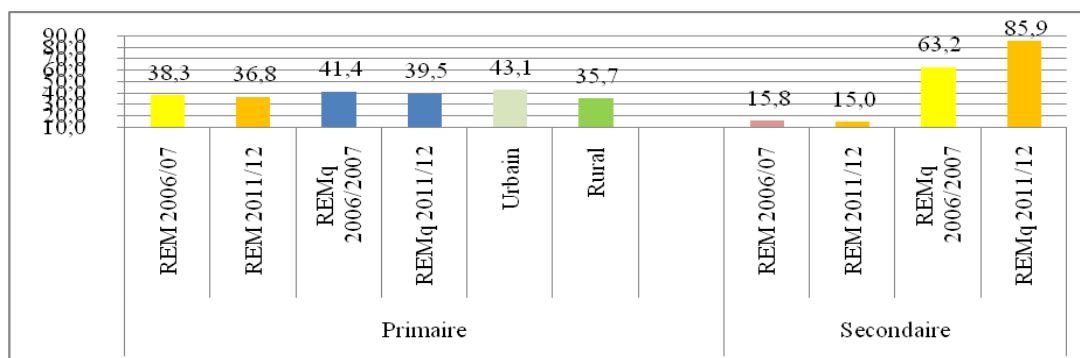
¹³⁰ Nous avons vu dans le chapitre 3 que les parents supportaient la grosse majorité des dépenses d'éducation tant au primaire qu'au secondaire (plus de 75 %).

¹³¹ Ce qui au final poserait la question de l'utilité de la politique de gratuité.

personnes formées¹³². Il est aujourd’hui reconnu que de nombreux diplômés de ces filières ne se destinent pas à la fonction enseignante (Unesco, 2012 b). Le faible niveau de rémunération des enseignants du secondaire¹³³ est certainement central dans ce problème.

De fortes différences sont également observées selon le milieu de résidence, à la faveur des zones rurales qui affichent un REM de 36:1 contre 43:1 en milieu urbain au primaire. Ces valeurs laissent entrevoir ici aussi un problème d’attractivité des diplômés des humanités pédagogiques, notamment dans les zones urbaines qui pourrait être lié à des opportunités dans des secteurs plus porteurs et plus larges, pouvant parfois conduire à un déficit d’enseignants dans certaines zones/écoles.

Graphique 7.3: Ratio élèves/maître, établissement public, par milieu, niveau de qualification de l’enseignant, 2006/07 et 2011/12 (nb. d’élèves par maître)



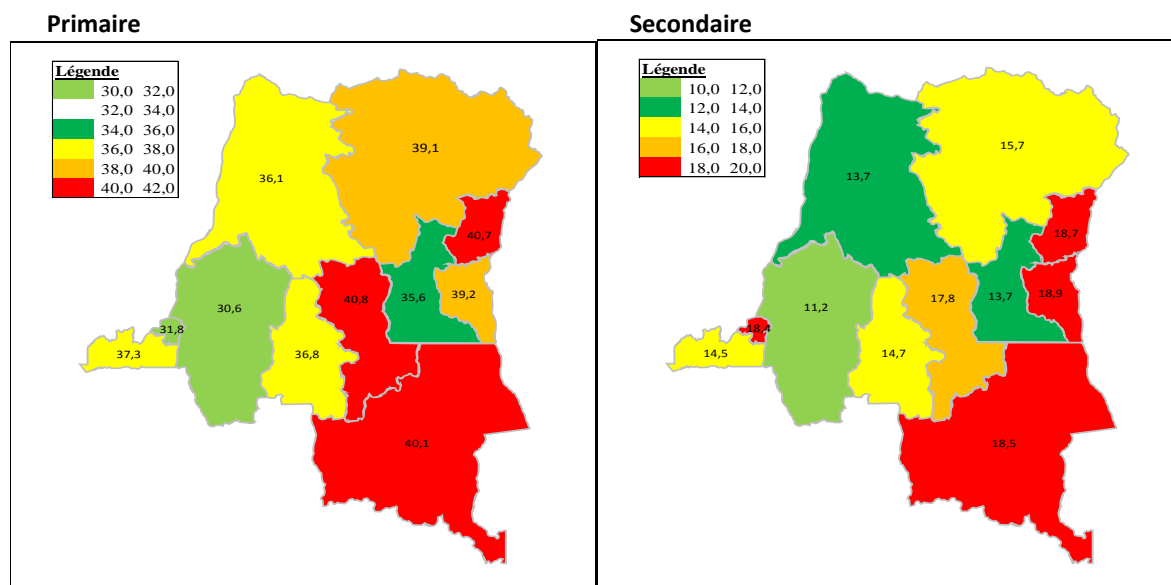
Source : SIGE 2011/12 et annuaire statistique 2006/07. Calculs des auteurs. REMq : ratio élèves/maître qualifié. Porte sur l’ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

Les disparités entre provinces sont également observées (carte 7.1) : 10 points d’écart séparent ainsi les provinces les mieux dotées en enseignants de celles les moins bien dotées au primaire ; au secondaire, l’écart s’élève à 8. Que cela soit au primaire ou au secondaire, la province du Bandundu présente les taux les plus bas, avec des REM de respectivement 30,6:1 et de 11,2:1. À l’autre extrémité se trouvent les provinces du Kasai Orientale, du Katanga et des deux Kivu, qui affichent les REM les plus élevés tant au primaire (entre 39,2:1 et 40,8:1) qu’au secondaire (entre 17,8:1 et 18,9:1). Une analyse au niveau du district fait état également d’importantes variations avec des REM au primaire aussi bas que 6:1 dans le district de Bungulu dans le Nord-Kivu et aussi élevés que 96,2:1 dans la division du Tsilenge dans le Kasai Occidental. Les écarts inter-districts au sein d’une même province peuvent également être substantiels, comme dans la province de l’Équateur, où 60 points d’écarts séparent les districts les mieux dotés en instituteurs comme Gabolité (REM au primaire de 23,4:1) de ceux les moins bien dotés comme Tshuapa (REM de 83,7:1).

¹³² En 2011/12, on comptait plus de 55 000 inscrits dans les ISP. Un effectif d’ailleurs en constante augmentation par rapport à 2006/07, où on en comptait 23 000 (voir tableau 2.3 du chapitre 2).

¹³³ Le salaire moyen annuel d’un enseignant du secondaire était estimé à 737 000 FC contre 719 000 FC pour un enseignant du primaire en 2012 (voir chapitre 3).

Carte 7.1 : Ratio élèves/maître, établissement public, par province, 2011/12



Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Porte sur l'ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

Encadré 7.2 : La question de l'attractivité de la fonction enseignante

Au-delà de la formation, la question de l'attractivité et du maintien dans la profession (rétention) du métier d'enseignant se pose. Celle-ci résulte de la combinaison de plusieurs facteurs (Unesco, 2012a) : des conditions de travail, de l'accompagnement de l'institution, de la formation, des perspectives de carrière et de la rémunération. Aujourd'hui, force est de constater que l'enseignant travaille dans un contexte des plus difficiles, marqué par des conditions de travail précaires, un encadrement incertain, une formation qui n'offre pas de réelles opportunités de développement et des perspectives de carrière planes, associées à une rémunération particulièrement faible, sans aucune prime de motivation. En effet, une prime de brousse est prévue dans les statuts pour les personnes affectées dans des zones rurales reculées, mais non exécutée. D'autres primes, comme la prime du diplôme, n'est également pas en vigueur.

Il existe une prime de motivation supportée par les parents qui constitue un supplétif des salaires reçus par l'enseignant. Elle peut représenter jusqu'à 5 fois le salaire de l'enseignant dans les zones où les populations sont aisées. Cette prime de motivation est aujourd'hui totalement institutionnalisée et constitue un enjeu majeur de la rétention de l'enseignant. Elle peut également être source de frustration pour les enseignants localisés dans les zones où les populations sont plus démunies, où le niveau de la prime est plus bas.

Aujourd'hui, nous ne disposons pas d'information sur le niveau et les causes de l'attrition des enseignants¹³⁴ qui permettrait de juger du degré d'attractivité de la profession. Toutefois, l'enquête PASEC propose un certain nombre de questions qui permettent d'apprécier dans une certaine mesure leur degré de motivation. Ces questions concernent les enseignants de 2^e et 5^e années du primaire et portent sur :

- i) le souhait pour un enseignant de changer d'école ;
- ii) le souhait pour un enseignant de changer de profession ;
- iii) ou encore sur l'absentéisme de l'enseignant (tel que perçu par le directeur).

Les données, exposées dans le tableau 7.1 ci-dessous montrent qu'en moyenne 37 % à 45 % des élèves ont des enseignants qui aimeraient changer d'école s'il en avait la possibilité. Ce désir est plus fort pour les enseignants de 5^e année (43 %) que ceux de 2^e année (37 %), et est similaire d'une province à l'autre. À la question de savoir s'il/elle aimerait changer de profession, les avis sont proches entre enseignants de 2^e et 5^e années, mais de

¹³⁴ Ces données ne sont pas collectées.

fortes différences apparaissent entre provinces, avec des taux variant de 16 % au Kasai Occidental (enseignant 2^e année) à 48 % au Katanga (enseignant de 5^e année). Ces résultats pourraient suggérer des niveaux d'insatisfaction particulièrement forts au Katanga, ce relativement au Bandundu où environ un quart des élèves ont un enseignant qui aimerait changer de profession, et au Kasai Occidental où ils sont moins d'1 sur 5 dans ce cas. L'existence de mines dans la Province du Katanga pourrait rendre la fonction enseignante peu attrayante.

Tableau 7.1 : Appréciation de la motivation des enseignants au primaire, PASEC, 2010 (%)

| | Bandundu | Kasai Occidental | Katanga | National |
|---|----------|------------------|---------|----------|
| Le maître aimerait changer d'école s'il en a l'occasion | | | | |
| 2 ^e année | 38 | 37 | 37 | 37 |
| 5 ^e année | 45 | 45 | 44 | 43 |
| Le maître souhaiterait changer de profession | | | | |
| 2 ^e année | 28 | 16 | 40 | 31 |
| 5 ^e année | 25 | 17 | 48 | 39 |
| Absentéisme des enseignants (perception du directeur d'école) | | | | |
| Inexistant | 21 | | 22 | 18 |
| Peu fréquent | 77 | | 74 | 80 |
| Fréquent | 1 | | 2 | 2 |

Source : rapports PASEC national, Bandundu, Kasai Occidental, Katanga (2010 et 2011 a-c).

Lecture : 38 % des élèves de 2^e année du primaire ont un enseignant qui aimerait changer d'établissement s'il/elle le pouvait.

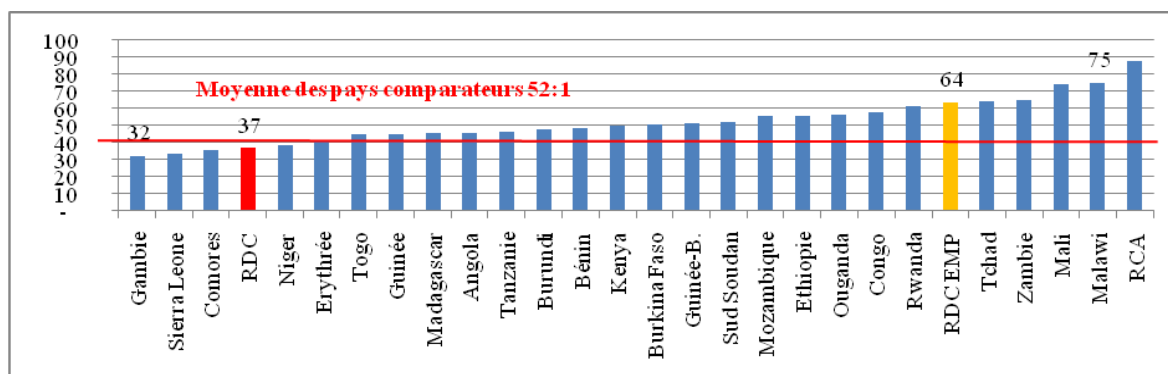
L'absentéisme est un problème qui affecte les résultats scolaires et la gestion de l'école. Au regard des dires des directeurs d'école, l'absentéisme n'est pas un grand problème : dans près de trois-quarts des cas, les directeurs ont mentionné l'absentéisme des enseignants comme peu fréquent, et dans 2 % des cas fréquent. Il n'en demeure pas moins que l'absentéisme des enseignants existe et doit être combattu, car à celui-ci s'ajoute un certain nombre de jours d'école perdus (fermeture de l'école non planifiée, rentrée scolaire tardive suite aux intempéries ou à l'insécurité, ou autres causes) et l'absentéisme des élèves qui réduisent encore davantage leur temps d'instruction¹³⁵.

Les comparaisons régionales (graphiques 7.4. et 7.5. ci-dessous) montrent des niveaux de REM en RDC parmi les plus bas du continent : au primaire, le ratio élèves/maître de la RDC se situe parmi le groupe des pays à faible REM, et bien en deçà de la moyenne des pays comparateurs de 52 élèves par maître. Au secondaire, la RDC affiche le REM le plus petit, à un niveau encore loin de la moyenne des pays comparateurs de 36:1. Cependant, lorsque l'on ne considère que les enseignants réellement pris en charge par l'État (les enseignants mécanisés et payés), les niveaux en RDC sont bien moins favorables (atteignant 64:1 au primaire et 36:1 au secondaire), bien supérieurs à la moyenne régionale au primaire, et au niveau de la moyenne régionale au secondaire. Ceci étant, dans l'état actuel des choses, une rationalisation des enseignants est nécessaire, notamment au secondaire où ils semblent sous-employés¹³⁶.

¹³⁵ Le nombre d'heures d'enseignement au primaire est de 840 h/an. Au secondaire: 1100 h/an. Nous renvoyons le lecteur au chapitre 4 sur la qualité, pour une appréciation du niveau du temps scolaire sur le niveau des apprentissages des élèves.

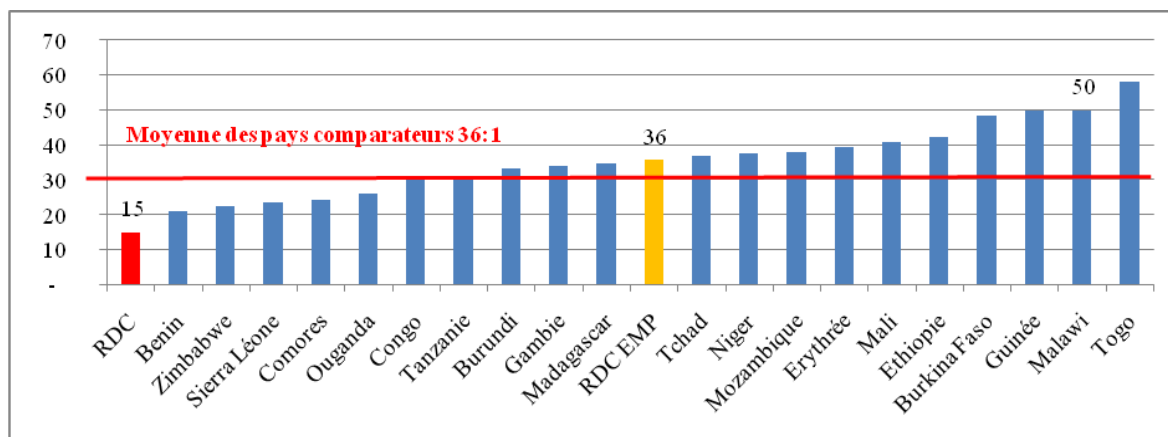
¹³⁶ Le manque d'information sur la charge horaire des enseignants du secondaire et sur les matières qu'ils couvrent ne permet toutefois pas de déterminer clairement le niveau de sous-utilisation des enseignants ou encore les déficits/surplus d'enseignants par matière.

Graphique 7.4 : Ratio élèves/maître au primaire, établissements publics, pays comparateurs, 2012 ou APP (nb. d'élèves par enseignant)



Source : graphique 7.3 pour la RDC ; autres pays : base de données du Pôle de Dakar-IIPE-Unesco. RDC EMP : le REM est calculé sur la base des seuls enseignants mécanisés payés par l'État.

Graphique 7.5 : Ratio élèves/maître au secondaire, établissement public général*, pays comparateurs, 2012 ou APP (nb. d'élèves par enseignant)



Source : graphique 7.3 pour la RDC ; autres pays : base de données du Pôle de Dakar-IIPE-Unesco. * Pour la RDC il n'était pas possible de distinguer les filières d'enseignement des enseignants. C'est pourquoi les filières techniques et professionnelles sont incluses dans le ratio. RDC EMP : le REM est calculé sur la base des seuls enseignants mécanisés payés par l'État.

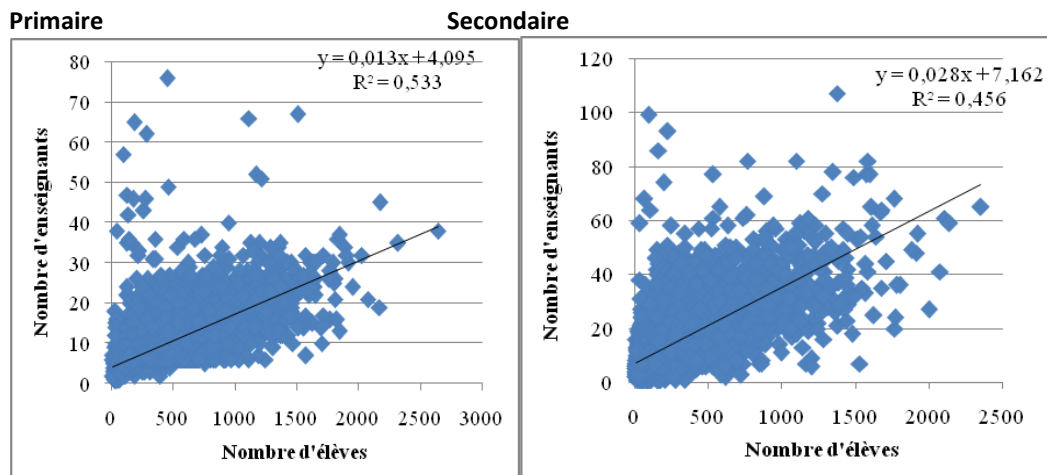
La cohérence dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements est faible

Cette première analyse a mis en exergue l'existence de lacunes dans le déploiement des enseignants, des niveaux très disparates dans l'encadrement des élèves ayant été observés entre provinces, districts ou encore milieu de résidence. Elle est complétée ici par une étude de la cohérence dans l'affectation des enseignants au sein des établissements scolaires. En effet, s'il est important d'avoir un bon niveau d'encadrement, il est tout aussi essentiel d'assurer que les enseignants sont adéquatement répartis dans les écoles, et ce à nouveau pour des raisons d'efficacité mais également d'équité. Cette analyse se base sur le postulat qu'il existe une relation plus ou moins linéaire entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves dans une école¹³⁷. Dans cette logique, les écoles ayant le même nombre d'élèves devaient avoir un nombre similaire d'enseignants.

¹³⁷ Ce postulat est vrai surtout pour le primaire, où en général un enseignant tient une seule classe. Au secondaire, compte tenu du fait que plusieurs enseignants enseignent une même classe (par matière), il est d'usage d'analyser non plus le lien existant entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants au niveau d'un établissement, mais celui entre le nombre d'enseignants alloués et le nombre d'heures dues par discipline dans un établissement. Les données en notre disposition ne permettent toutefois pas de conduire cette analyse. À défaut, le lien entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants est analysé.

La relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants peut être illustrée par un graphique, où sont représentés le nombre d'élèves dans chaque école et le nombre correspondant de ses enseignants. Le graphique 7.6 ci-dessous illustre cette relation pour les établissements publics du primaire et du secondaire en 2011/12. Une relation positive entre les deux variables peut être observée, indiquant que les établissements scolarisant beaucoup d'élèves sont ceux également dotés de nombreux enseignants. Toutefois une forte dispersion autour de la moyenne s'observe, soulignant l'existence de fortes variations d'une école à l'autre. Ainsi des écoles primaires avec 100 élèves peuvent avoir entre 4 et 19 enseignants. De manière corollaire, des écoles avec 25 enseignants comportent entre 75 et 1 621 élèves. Un constat similaire s'observe au secondaire.

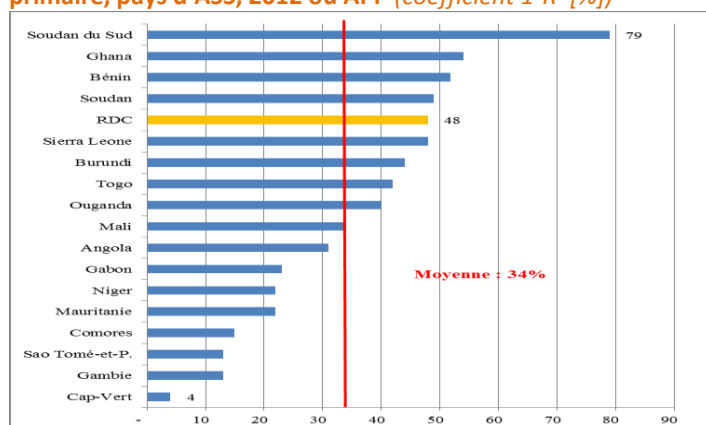
Graphique 7.6 : Cohérence dans l'affectation des enseignants au niveau des établissements publics, primaire et secondaire, 2011/12 (coefficient R^2 [%])



Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Chaque point représente une école. Porte sur l'ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

Ces chiffres illustrent l'existence d'un niveau d'aléa important dans la répartition des enseignants aux écoles, confirmé par le coefficient de détermination (R^2)¹³⁸ de 52 % au primaire¹³⁹ qui implique que dans 48 % des cas (100-52), le nombre d'enseignants dans l'école ne dépend pas du nombre d'élèves inscrits, et que d'autres facteurs sont à l'œuvre pour expliquer les affectations. Au secondaire, la situation est encore plus aléatoire, avec 54 % (100-46) des affectations d'enseignants non liées au nombre d'élèves dans l'établissement.

Graphique 7.7 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants au niveau des établissements publics, primaire, pays d'ASS, 2012 ou APP (coefficient $1-R^2$ [%])



Source : pour la RDC, graphique 7.6. Autres pays : base de données du Pôle de Dakar-IIPE-Unesco.

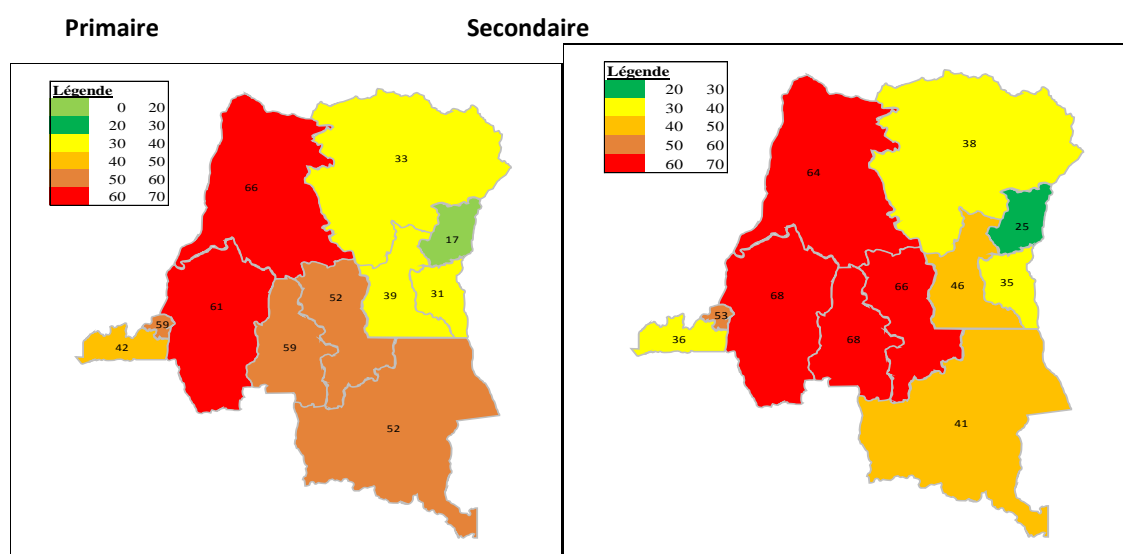
¹³⁸ Le coefficient de détermination (R^2) offre une mesure synthétique de ce phénomène, en permettant d'apprécier la qualité de la relation existant entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants. La valeur du coefficient de détermination varie entre 0 et 100 (ou encore 0 et 1) ; plus il est proche de 100, plus la cohérence est forte. Le degré d'aléa dans la cohérence de l'affectation des enseignants aux écoles est appréhendé par l'indicateur ($1-R^2$).

¹³⁹ En 2001/02, le R^2 était estimé à 58 % (Banque mondiale, RESEN 2005), signalant une légère détérioration dans la cohérence de l'affectation des enseignants aux établissements primaires sur la décennie.

Comparée à quelques pays d’Afrique subsaharienne pour lesquels l’information est disponible, la distribution des enseignants au primaire en RDC est relativement plus aléatoire. On peut constater aussi que des pays parviennent à assurer une meilleure cohérence dans l’affectation de leurs enseignants aux écoles ; une observation encourageante en soi.

Une analyse au niveau des provinces met en exergue de fortes variations interprovinciales, avec des affectations particulièrement aléatoires dans les provinces de Kinshasa, du Kasai Occidental, du Bandundu et de l’Équateur ; les degrés d’aléa ($1-R^2$) variant entre 59 % et 66 %. En revanche, dans les provinces de l’Est du pays, les affectations sont beaucoup plus cohérentes, notamment dans le Nord-Kivu où dans seulement 17 % des cas, les enseignants ne sont pas affectés aux écoles suivant le nombre d’élèves scolarisés. Au secondaire, les degrés d’aléa varient entre 25,4 % dans le Nord-Kivu à 68,4 % dans le Kasai Occidental (carte 7.2).

Carte 7.2 : Degré d’aléa dans l’affectation des enseignants au niveau des établissements publics, primaire et secondaire, par province, 2011/12 (coefficient $1-R^2$ [%])



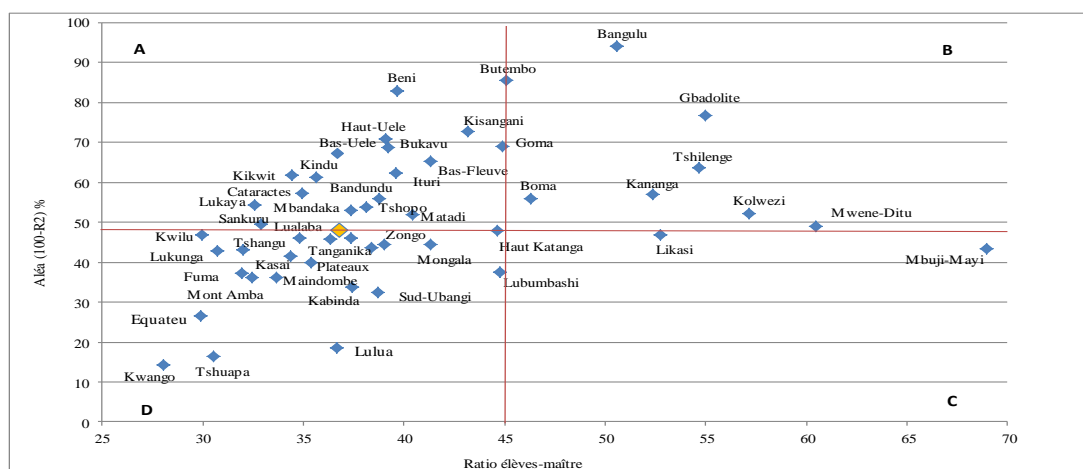
Source SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Porte sur l’ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

Si peu de différences existent entre les zones urbaines et rurales dans la qualité de la distribution des enseignants au niveau du primaire, avec des degrés d’aléa de respectivement 53 % et 51,6 % en milieu urbain et rural, elles sont en revanche très marquées au secondaire, avec un degré d’aléa de 46 % et 66 % respectivement, soit 20 points de pourcentage d’écart entre les deux zones.

L’analyse de l’affectation des enseignants aux établissements scolaires peut être affinée en croisant nos deux dimensions (REM et degré d’aléa). Une illustration graphique au niveau des districts est proposée ci-dessous (graphique 7.8). Les ratios élèves/maître figurent au niveau de l’axe des abscisses ; quant au degré d’aléa, il est représenté en ordonnée. À partir de la moyenne nationale du degré d’aléa et d’un REM fixé à 45:1¹⁴⁰, il est possible de définir quatre cadrans, chacun illustrant une situation type requérant une stratégie définie.

¹⁴⁰ Le fait que la valeur nationale du REM à 37 élèves par enseignant soit quelque peu biaisée du fait qu’elle inclut dans son calcul les enseignants non payés par l’État, la norme de 45:1 a été préférée, étant souvent retenue dans les pays pour assurer un encadrement adéquat des élèves.

Graphique 7.8 : REM et degré d'aléa au niveau des districts, établissements du primaire public, 2011/12 (nb. d'élèves par maître et degré d'aléa $[1-R^2]$ %)



Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Porte sur l'ensemble des enseignants, mécanisés ou pas.

Ainsi, les districts dans le cadran A sont ceux qui affichent, en moyenne, des petites tailles de classe mais présentent des problèmes de cohérence dans l'affectation des enseignants aux écoles, représentés ici par un degré d'aléa plus élevé que la moyenne nationale. Pour ces districts, comme Kikwit, Bas-Uélé ou encore Beni, assurer une meilleure affectation des enseignants aux écoles serait à rechercher.

Les districts du cadran B souffrent de classes relativement surchargées et d'une allocation des enseignants aux écoles particulièrement aléatoire. Pour ces districts, comme Bangalu, Gbadolite ou Tshilenge, la priorité serait également d'améliorer la cohérence dans affectation des enseignants, et pour les écoles présentant les REM les plus élevés, assurer qu'elles soient dotées en enseignants de manière prioritaire.

La situation suivante (cadran C), marquée par un REM élevé et une distribution d'enseignants relativement cohérente, caractérise les seuls districts de Mbuji-Mayi et dans une moindre mesure Likasi. Dans ces districts, la priorité devrait être donnée à la réduction des REM.

Enfin les districts du cadran D présentent une situation relativement confortable, avec des REM et des niveaux d'aléa relativement faibles. La gestion des enseignants dans ces districts y semble meilleure. Toutefois certains districts, comme Kwango, affichent un REM particulièrement faible, qui dénote une certaine sous-utilisation des enseignants, source d'inefficience dans l'utilisation des ressources.

La variété des résultats suggère l'existence de marges de manœuvre dans l'amélioration de l'affectation des enseignants en vue d'assurer un déploiement qui soit plus efficient et équitable entre écoles. À cet égard, il serait intéressant d'observer de plus près la situation dans les districts les plus performants et dans ceux les moins performants afin de mieux cerner les mécanismes favorables ou défavorables à l'œuvre.

Les différentes analyses ont pointé l'existence d'importantes lacunes dans le déploiement des enseignants et des niveaux très disparates dans l'encadrement des élèves, suggérant l'inefficacité des mesures aujourd'hui en place. Le respect et suivi des normes d'encadrement et un recrutement plus encadré des enseignants sont nécessaires. De plus, le recours à des mesures spécifiques de motivation peut être un mécanisme utile pour attirer et retenir les enseignants dans les zones les plus éloignées ou difficiles. Ceci pourrait inclure une allocation de pénibilité ou de zones reculées, une progression de carrière plus rapide, l'accès à des formations ou encore à des facilités scolaires au niveau de l'école (comme la mise à disposition d'un logement de fonction pour les maîtres).¹⁴¹ Cela passera également par un renforcement des mécanismes de supervision par le corps inspectoral, garant en dernier ressort du respect des normes édictées.

¹⁴¹ La soutenabilité financière de telles mesures doit toutefois être appréciée et discutée dans le cadre d'un modèle de simulation financière.

Notons également que l'absence de carte scolaire et de données administratives sur les écoles dans les temps¹⁴², et le manque de détails sur le profil des enseignants au niveau des écoles¹⁴³ rendent difficile l'exercice de planification. Ce problème est accentué par la non-disponibilité de données démographiques sur la population scolarisable, qui rend les projections en besoin d'élèves, enseignants et infrastructures scolaires aléatoires. La décentralisation du SIGE en cours, et le lancement du recensement de la population offrent des voies d'amélioration.

Autres aspects de la gestion des enseignants : qualification, genre, âge¹⁴⁴

Un corps enseignant inadéquatement formé, peu féminisé et âgé

En 2012, le nombre d'enseignants dans toutes les écoles primaires et secondaires s'élevait à environ 577 000 dont 510 000 (88 %) travaillaient dans les établissements publics¹⁴⁵. Parmi ces derniers, la moitié était prise en charge par l'État, le reste étant soit en attente de régularisation (7,4 % au primaire et 22,1 % au secondaire), soit non mécanisés (35 % des enseignants).

Si la grande majorité (93 %) des enseignants du primaire public possède les qualifications requises, ils ne sont que 17 % dans ce cas au secondaire ; une proportion en baisse par rapport à 2006/07 où 25 % des enseignants du secondaire public avaient le niveau de certification requis. Ce résultat soulève le problème déjà évoqué plus haut de l'attractivité de la profession, notamment au niveau secondaire, qui semble s'étioler dans le temps. Cela pose également le problème de la sous-qualification des enseignants du secondaire et plus globalement de la qualité de l'enseignement dispensé. En effet, parmi les enseignants du secondaire non qualifiés en 2012, 58 % ont un niveau D6 (correspondant au niveau requis pour enseigner au primaire), 22 % un niveau P6 et 5 % un niveau inférieur au D6/P6. La plupart d'entre eux n'ont par ailleurs reçu aucune formation continue. À ceci s'ajoute le fait d'une formation initiale (des maîtres et des enseignants du secondaire) marquée par de fortes lacunes¹⁴⁶. Ainsi, concernant la formation des maîtres, telle que pratiquée au sein des filières des humanités pédagogiques, elle ne permettrait pas d'assurer que les futurs instituteurs soient outillés de manière adéquate à leur sortie ; un constat similaire pouvant être établi pour les futurs enseignants du secondaire.

Tableau 7.2 : Distribution des enseignants du primaire et du secondaire publics, selon le genre, qualification et âge, 2006/07-2011/12 (nb. et %)

| | 2006/07 | | | 2011/12 | | |
|---------------------------|----------|------------|---------|----------|------------|---------|
| | Primaire | Secondaire | Total | Primaire | Secondaire | Total |
| Total enseignants | 230 834 | 179 635 | 410 469 | 322 908 | 253 993 | 576 901 |
| Total enseignants publics | 205 034 | 149 958 | 354 992 | 290 131 | 219 653 | 509 784 |
| % dans le public | 88,8 % | 83,5 % | 86,5 % | 89,8 % | 86,5 % | 88,4 % |
| % femmes | 25,2 % | 9,9 % | 18,8 % | 26,6 % | 11,4 % | 20,0 % |
| % qualifiés* | 92,5 % | 25,0 % | 64,0 % | 93,2 % | 17,4 % | 60,6 % |
| % de 50 ans et plus | nd | nd | nd | 20,0 % | 9,5 % | 15,5 % |
| % mécanisés payés | | | | 57,9 % | 42,1 % | 51,1 % |
| % mécanisés non payés | | | | 7,4 % | 22,1 % | 13,7 % |
| % non mécanisés | | | | 34,7 % | 35,8 % | 35,2 % |

Source : SIGE 2011/12 et annuaire statistique 2006/07. Calculs des auteurs. Voir les tableaux A7.1 et A7.2 en annexe pour le détail des qualifications au primaire et secondaire respectivement. * Un enseignant du primaire est dit qualifié s'il possède le D4N ou D6N. Au secondaire il doit être en possession du G3 s'il enseigne au niveau du tronc commun (S1-S2), LA, L2 ou L2A s'il enseigne au secondaire (S3-S6).

¹⁴² Les annuaires statistiques sont publiés avec un an de retard.

¹⁴³ En effet le SIGE ne collecte pas d'information individuelle sur les enseignants, et au niveau des enseignants du secondaire, les informations sur leur charge horaire et les matières enseignées ne sont pas connues. Le statut de l'enseignement (mécanisé payé ou non, non mécanisé) n'est également pas renseigné.

¹⁴⁴ L'analyse qui suit se focalisera pour l'essentiel sur les enseignants du public, qui relèvent de la responsabilité première du MEPSP.

¹⁴⁵ Entre 2006/07 et 2011/12, le nombre d'enseignants publics a augmenté respectivement de 42 % et 46 % au primaire et secondaire.

¹⁴⁶ Nous renvoyons le lecteur à la note A7.1 en annexe de ce chapitre, pour une description des aspects liés à la formation initiale et continue des enseignants en RDC.

Les femmes sont également peu représentées dans le corps enseignant : occupant 27 % des postes au primaire et seulement 11 % au secondaire. Ces proportions sont peu différentes de celles enregistrées en 2006/07. Cette situation est inquiétante si l'on en juge le rôle positif que les enseignantes peuvent jouer sur la scolarisation des filles (notamment leur rétention et apprentissage) en tant que modèle positif pour ces dernières (Haugen *et al.*, 2011).

Un autre problème, persistant, est celui de la vieillesse du corps enseignant : 20 % des instituteurs sont âgés de 50 ans et plus ; ils sont 11 % à avoir atteint ou dépassé l'âge de la retraite¹⁴⁷ (31 900 enseignants). Au secondaire, le problème est moins prononcé, avec des proportions respectivement de 9,5 % et 3,5 %. Cette situation trouve son origine dans les difficultés de l'État à verser les indemnités de départ à la retraite et les pensions. Un plan de mise à la retraite des enseignants avait été proposé en 2005 mais non mis en œuvre. Il a été proposé de le reconduire pour la période 2013-2017, mais fin décembre 2013, le processus n'avait pas encore commencé. Il consiste en un échelonnement progressif et décroissant¹⁴⁸ de mise en retraite avec paiement d'indemnités individuelles constitué d'allocations de fin de carrière (basées sur le dernier traitement d'activité) et un montant forfaitaire de 350 USD) pour les frais de rapatriement¹⁴⁹ (Unesco, 2012d).

Des différences importantes s'observent entre provinces au niveau de la proportion d'enseignants qualifiés, de sexe féminin et âgés, signalant des lacunes dans la gestion des affectations. Ainsi, les femmes sont relativement *surreprésentées* par rapport à leur poids initial dans les provinces de Kinshasa, Bas-Congo et Bandundu, au niveau primaire et secondaire. Elles le sont également au Nord-Kivu formant 34 % du corps enseignant au primaire. Si les premières régions présentent des conditions d'exercice qui les rendent plus attractives aux yeux des femmes, leur présence plus marquée au Nord-Kivu pourrait être due à une désaffectation des instituteurs, pris dans les conflits armés. À l'inverse, dans la province des deux Kasai et celle du Maniema, moins d'1 enseignant sur 5 est une femme au primaire. Au secondaire, elles forment à peine 4-6 % des effectifs enseignants au Maniema, Équateur et Sud-Kivu.

Avec un taux de qualification des enseignants du primaire de 93 %, la plupart des provinces se trouvent être relativement bien dotées ; seule la Province Orientale souffre d'un manque d'enseignants qualifiés (82 %) suivie, dans une moindre mesure, de l'Équateur et de Kinshasa (89 %). Au secondaire, les disparités sont nettement plus fortes, avec des taux d'enseignants qualifiés variant de 6 % à Maniema à 50 % à Kinshasa.

Tableau 7.3. Distribution provinciale des enseignants du primaire et secondaire publics, selon le genre, qualification et âge, 2011/12 (%)

| Provinces | Primaire | | | Secondaire | | |
|--------------------|----------|------------|------------------------|------------|------------|------------------------|
| | Femmes | Qualifiés* | Âgés de 50 ans ou plus | Femmes | Qualifiés* | Âgés de 50 ans ou plus |
| Bandundu | 32,2 | 96,9 | 18,3 | 17,4 | 13,0 | 6,9 |
| Bas-Congo | 41,7 | 94,5 | 32,5 | 14,1 | 16,3 | 12,3 |
| Équateur | 19,3 | 88,8 | 19,6 | 5,7 | 11,2 | 6,9 |
| Kasai Occidental | 18,1 | 96,5 | 15,1 | 8,3 | 19,1 | 9,0 |
| Kasai Oriental | 20,1 | 96,1 | 24,9 | 11,0 | 13,9 | 13,2 |
| Katanga | 23,2 | 94,3 | 16,0 | 8,7 | 14,7 | 7,7 |
| Kinshasa | 41,4 | 89,1 | 38,0 | 17,1 | 49,8 | 27,4 |
| Maniema | 19,3 | 95,9 | 17,1 | 4,0 | 5,9 | 5,5 |
| Nord-Kivu | 34,1 | 96,5 | 11,1 | 9,2 | 24,4 | 4,9 |
| Province Orientale | 25,0 | 82,7 | 23,1 | 7,9 | 15,3 | 11,4 |
| Sud-Kivu | 25,0 | 95,9 | 17,0 | 6,1 | 21,8 | 7,0 |
| Total | 26,6 | 93,2 | 20,0 | 11,4 | 17,4 | 9,5 |

Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Voir également les tableaux A7.4 et A7.5 en annexe pour le détail de la distribution des enseignants. * Un enseignant du primaire est dit qualifié s'il possède le D4N ou D6N. Au secondaire il doit être en possession du G3, LA ou L2A.

¹⁴⁷ La retraite peut être prise à partir de 55 ans ou après 30 ans de services. Mais en général, elle est prise à 65 ans compte tenu des difficultés rencontrées.

¹⁴⁸ Ce plan concerne 23 002 individus âgés de 65 ans ou plus. Chaque année, un certain pourcentage dégressif de bénéficiaires (30 % en 2013 à 10 % en 2017) est prévu bénéficiaire du plan.

¹⁴⁹ Le montant final perçu est fonction du grade de l'intéressé ; il varie ainsi de 660 00 FC (2 717 USD) pour un huissier à 983 076 FC (3 069 USD) pour un secrétaire général. Le coût total de l'opération est estimé à plus de 67 millions USD (Unesco, 2012d).

Pour ce qui est de la concentration d'enseignants âgés de 50 ans et plus, celle-ci est particulièrement forte à Kinshasa où 38 % et 28 % des enseignants du primaire et du secondaire y sont représentés. Les proportions sont également fortes dans le Bas-Congo, le Kasai Oriental et la Province Orientale. Le Nord-Kivu, avec 11 % d'enseignants du primaire et 5 % des enseignants du secondaire âgés de 50 ans et plus, est la province où la concentration des enseignants âgés est la plus faible¹⁵⁰.

Une affectation des enseignants au sein des écoles à améliorer

Une analyse de la taille des classes par année d'étude au primaire montre une diminution de la taille des classes de la première à la dernière année, passant ainsi en moyenne de 49 élèves par classe à 39. Cette tendance s'observe globalement dans toutes les provinces (à l'exception de Kinshasa) et de manière marquée en milieu rural (voir tableau A7.3 en annexe). On observe également dans les classes terminales une proportion supérieure d'enseignants qualifiés (96,3 % en 6^e année contre 91,7 % en 1^{re} année) et une proportion très faible de femmes enseignantes (respectivement 7,5 % et 38,1 %) (voir tableaux A7.4 et A7.5 en annexe). Ce résultat indique une distribution non optimale des enseignants ; les classes élémentaires étant relativement plus surchargées que les classes terminales, bénéficiant des enseignants les moins expérimentés alors que c'est à ce premier niveau que les apprentissages fondamentaux ont lieu et que les classes devraient être de taille plus petite et tenues par les enseignants les plus expérimentés pour un meilleur suivi et apprentissage des élèves.

Tableau 7.4 : Taille des classes au primaire, par niveau d'études, établissement primaire public, 2011/12 (nb. d'élèves par classe)

| | Année 1 | Année 2 | Année 3 | Année 4 | Année 5 | Année 6 | Cycle |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Bandundu | 39,3 | 32,8 | 33,5 | 32,1 | 29,4 | 25,3 | 32,5 |
| Bas-Congo | 43,5 | 39,8 | 42,4 | 41,3 | 38,1 | 32,9 | 40,1 |
| Équateur | 51,5 | 41,1 | 39,1 | 35,0 | 29,8 | 24,7 | 37,9 |
| Kasai Occidental | 53,9 | 42,7 | 40,1 | 35,8 | 28,7 | 23,6 | 38,4 |
| Kasai Oriental | 58,0 | 48,3 | 44,5 | 39,6 | 33,2 | 28,2 | 42,8 |
| Katanga | 54,8 | 43,0 | 42,4 | 40,1 | 35,7 | 29,5 | 41,8 |
| Kinshasa | 31,1 | 30,9 | 35,1 | 37,9 | 39,2 | 38,9 | 35,2 |
| Maniema | 47,1 | 41,0 | 39,3 | 35,8 | 28,4 | 24,5 | 36,7 |
| Nord-Kivu | 49,2 | 45,3 | 44,7 | 41,4 | 38,1 | 32,7 | 42,7 |
| Province Orientale | 49,9 | 42,3 | 42,2 | 38,9 | 34,3 | 29,1 | 40,5 |
| Sud-Kivu | 52,1 | 43,4 | 43,0 | 39,9 | 35,7 | 29,7 | 41,4 |
| Total | 48,6 | 40,6 | 40,1 | 37,3 | 33,0 | 28,0 | 38,7 |

Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. Le REM global est ici sensiblement supérieur à celui présenté dans le graphique 7.3, étant calculé sur un échantillon d'enseignants et d'élèves pour lesquels l'information sur l'année d'étude actuellement fréquentée était disponible.

Gestion des manuels scolaires au primaire

Un facteur reconnu comme le plus coût-efficace dans la littérature sur la qualité des apprentissages est la disponibilité et l'usage des manuels en classe et à la maison (Maajgaard et Mingat, 2012).

Aujourd'hui, il n'existe pas encore de politique nationale du livre bien établie. De gros efforts dans la distribution des manuels ont été réalisés au cours des dernières années, appuyés par les bailleurs comme la Coopération technique belge (CTB) et la Banque mondiale¹⁵¹. Mais la question du renouvellement des livres usagés se pose, celui-ci n'étant pas prévu par les bailleurs à ce jour. Des réflexions sont toutefois en cours avec les éditeurs locaux sur les possibilités de fournir des livres à moindre prix. En effet, les éditeurs locaux restent

¹⁵⁰ Le graphique A7.1 en annexe représente la distribution provinciale des enseignants du primaire publics selon différents groupes d'âge pour 2011/12.

¹⁵¹ La CTB et la Banque mondiale, via le projet PARSE, ont appuyé la distribution de manuels scolaires de mathématiques et de français pour l'ensemble des niveaux et élèves du primaire. La Banque mondiale a ainsi appuyé la distribution de manuels de 1^{re} et 2^e années (distribution effective depuis 2010) et la CTB les 4 autres niveaux (5^e et 6^e années entre 2004-2007 ; 3^e et 4^e années en 2009-2010).

non compétitifs. La question de la distribution des livres aux écoles est tout aussi complexe (notamment ses coûts), compte tenu de l'état actuel du réseau des transports routiers particulièrement défaillant.

La gestion des manuels doit être renforcée

L'analyse des données du SIGE de 2011/12 montre que de nombreux élèves n'ont pas de manuels scolaires. En moyenne on compte 1,8 élève *utile*¹⁵² pour un manuel, en français comme en mathématiques (tableau 7.5). Les variations entre année d'étude indiquent des niveaux situés entre 1,6 et 2,7 ; les niveaux de 5^e et 6^e années enregistrent les déficits en manuels les plus forts, dans les deux matières.

Tableau 7.5 : Distribution des manuels de français et de mathématiques, par année d'étude, établissement primaire public, 2011/12 (ratio nombre d'élèves par manuels utiles* et cohérence en % [coefficient R²])

| | Français | | Mathématiques | |
|---------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
| | Élèves par manuel* | Cohérence (%) | Élèves par manuel* | Cohérence (%) |
| Année 1 | 1,8 | 9,0 | 1,8 | 12,2 |
| Année 2 | 1,6 | 18,1 | 1,6 | 27,0 |
| Année 3 | 1,6 | 34,4 | 1,6 | 39,2 |
| Année 4 | 1,7 | 36,9 | 1,6 | 11,4 |
| Année 5 | 2,7 | 12,0 | 2,6 | 26,6 |
| Année 6 | 2,5 | 26,0 | 2,5 | 26,4 |
| Cycle | 1,8 | 41,4 | 1,8 | 43,4 |

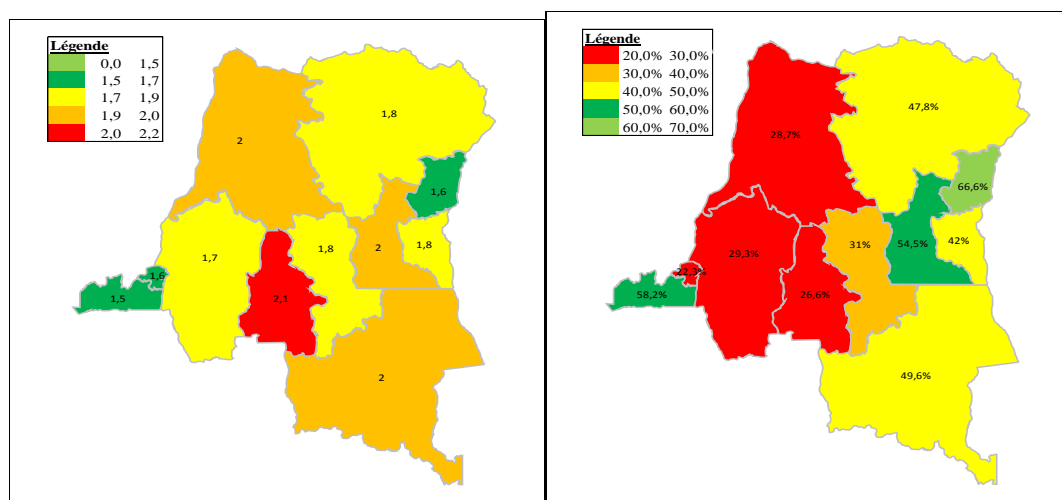
Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs.* Seuls les manuels *utiles* sont considérés dans ce calcul, c'est-à-dire que le nombre de manuels a été plafonné au nombre d'élèves pour chaque niveau d'étude donné.

Une étude des manuels scolaires de français (voir le tableau A7.6 en annexe et le tableau A7.7 pour les mathématiques) montre des variations importantes dans les ratios élèves par manuel d'une province à l'autre ; les ratios variant de 1,5 élève par manuel dans la province la mieux dotée (Bas-Congo) à 2,1 dans la moins bien dotée (Kasaï Occidental).

La cohérence dans la distribution des manuels aux écoles, mesurée par le coefficient de détermination R², est faible, notamment en 1^{re} année du primaire. En moyenne, 41 % de la distribution des manuels de français sont liés au nombre d'élèves dans l'école ; la valeur est de 43 % pour les manuels de mathématiques. Mais un regard plus fin, pas niveau d'étude, laisse apparaître des niveaux de cohérence bien plus bas. La situation est particulièrement critique en 1^{re} année du primaire où 9 % de la distribution des manuels de français sont liés au nombre d'élèves ; pour les mathématiques, le taux atteint 12 %. Les variations entre provinces sont également notables, avec des R² variant entre 22 % à Kinshasa à 67 % dans le Nord-Kivu. La gestion des manuels est ainsi particulièrement mauvaise dans les provinces de l'Ouest : Kinshasa, Kasaï Occidental, Équateur et Bandundu.

¹⁵² On plafonne le nombre de manuels au nombre d'élèves. Si l'ensemble des manuels étaient pris en compte, on serait à un ratio de 1,4 élève par manuel.

Carte 7.3 : Distribution des manuels de français, par province, établissement primaire public 2011/12 (ratio nombre d'élèves par manuel utile* et cohérence en pourcentage [coefficient R²])



Source : SIGE 2011/12. Calculs des auteurs. * Seuls les manuels *utiles* sont considérés dans ce calcul (c'est-à-dire que le nombre de manuels a été plafonné au nombre d'élèves). Voir détail par niveau en annexe tableaux A7.6 et A7.7.

Certaines provinces, comme le Kasaï Occidental, affichent ainsi d'importants dysfonctionnements dans la gestion des manuels, avec de faibles dotations et une mauvaise distribution aux écoles. D'autres, comme le Bas-Congo et le Nord-Kivu, présentent des situations plus favorables, marquées par une dotation relative en manuels scolaires et une cohérence dans leur distribution aux écoles relativement élevée, illustrant une meilleure gestion dans ces provinces.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer cette situation. La première tient à l'augmentation de la population scolarisable et une certaine difficulté à anticiper la hausse des effectifs d'élèves, suite notamment à l'instauration de la gratuité (amorcée en 2009/10), pouvant créer un décalage entre les besoins en manuels et le nombre initialement distribué. À cela s'ajoutent des problèmes de gestion des manuels liés à une faible appropriation des responsables provinciaux dans leur distribution, conservation et sécurisation (rapport PARSE 2010/11, CTB 2011)¹⁵³. Des ventes illicites de manuels ont parfois été relevées. Pour pallier ce problème, des formations-sensibilisations à l'endroit des gestionnaires (proved, sous-proved, gestionnaires et directeurs d'école, enseignants) ont été mises en place et renforcées. Il n'en reste pas moins que l'accès très difficile de certaines écoles ne favorise pas une distribution optimale des manuels sur l'ensemble du territoire. Un autre aspect concerne la gestion des manuels au niveau des écoles elles-mêmes : la grande majorité d'entre elles ne dispose pas de bibliothèque¹⁵⁴, ni d'infrastructure pouvant les conserver, accélérant leur détérioration (rapport CTB 2011). Or, à ce jour, aucune politique de remplacement des manuels usagés/détériorés n'est en place.

En comparaison avec d'autres pays pour lesquels des informations similaires sont disponibles, la cohérence dans la distribution des livres en RDC est toutefois relativement correcte. La gestion des manuels paraît ainsi constituer un problème courant dans de nombreux pays.

Tableau 7.6 : Comparaison du niveau de cohérence dans l'allocation des manuels au primaire, établissement public (% , coefficient R²)

| | Français/anglais | Mathématiques |
|----------------|------------------|---------------|
| RDC (2011/12) | 41,4 | 43,4 |
| Togo (2011/12) | 11,9 | 12,1 |
| Mali (2007/08) | 18,8 | 14,5 |
| RCA (2003/04) | 8,0 | 14,0 |

Source : RESEN.

¹⁵³ La livraison a lieu au niveau des sous-divisions dans le cas de la CTB et des provinces/divisions dans le cas du projet PARSE. Les écoles sont en charge d'aller collecter les manuels, moyennant le défraiement d'une partie des coûts.

¹⁵⁴ 8 % des élèves de 2^e et 5^e années du primaire disposaient d'une bibliothèque équipée et fonctionnelle en 2010 (Rapport PASEC national, 2010).

Transformation des moyens en résultats au niveau des établissements

Si l'analyse de l'efficacité de la gestion des ressources est importante, celle relative à la manière dont ces ressources sont employées pour favoriser les apprentissages des élèves l'est tout autant. Car *in fine*, le but recherché est bien que l'élève acquière les savoirs éducatifs attendus par le système. Il est dès lors légitime de se poser la question de savoir dans quelle mesure les ressources mises à la disposition des écoles permettent d'atteindre les résultats attendus. Ainsi, dans un système où la transformation des ressources en résultats serait efficiente et optimale, on s'attendrait à une relation positive forte concernant l'école entre son niveau de dotation en intrants éducatifs et celui de l'apprentissage de ses élèves : les niveaux d'apprentissage seraient ainsi d'autant meilleurs que le niveau de dotation de l'école est bon. Et les écoles moins performantes le seraient en raison de niveaux d'attributions moindres.

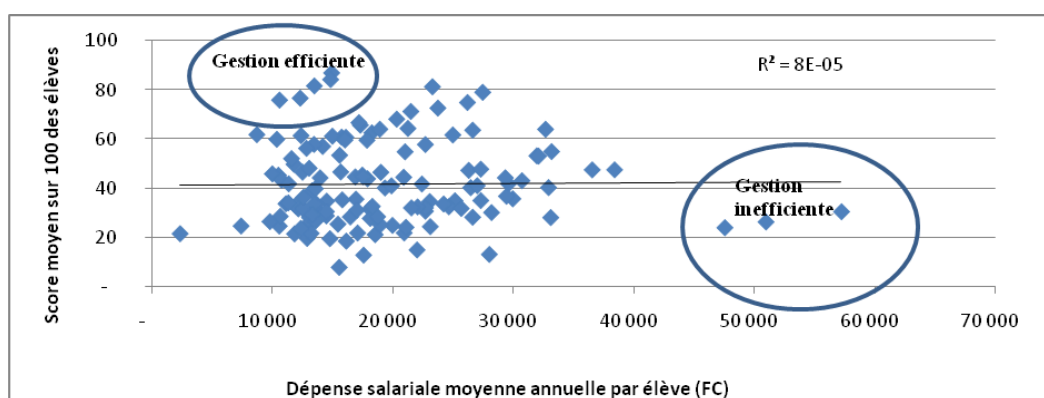
Une relation entre ressources et performances académiques au niveau des écoles quasi inexistante...

Pour conduire ce type d'analyse, il est d'usage de mettre en relation les ressources disponibles dans les établissements avec les résultats obtenus par les élèves scolarisés dans l'établissement observé. Une pratique habituelle est de retenir le coût salarial de l'enseignant pour qualifier la dotation en intrants éducatifs. Ce procédé est certes réducteur, mais reste valable ; la dépense salariale étant suffisamment représentative des dépenses globales de la scolarisation d'un élève¹⁵⁵. Concernant les apprentissages scolaires, les résultats aux tests PASEC ont été utilisés pour le primaire¹⁵⁶. Pour le niveau secondaire, l'analyse n'a pas pu être menée suite à l'absence d'information sur les résultats de l'examen d'État au niveau école.

Le lien entre la dépense par élève et les résultats scolaires est des plus ténus, comme l'indique la dispersion des points représentés sur le graphique 7.9 (et un R^2 quasi nul). Ainsi, pour un niveau de dépenses moyen par élève plus ou moins identique, on observe des écarts substantiels dans les scores moyens : par exemple, une école investissant 18 000 FC par élève verra ses scores varier entre 21 % et 64 %. De manière corolaire, pour un même niveau de score, on observe des dépenses par élève très variables entre établissements, pouvant parfois aller du simple au triple.

Les écoles les mieux dotées ne sont donc pas toujours les plus performantes ; et les écoles les moins performantes ne sont pas toujours celles les moins bien financées. Ces observations ne sont pas propres à la RDC ; elles se retrouvent dans la plupart des pays d'Afrique et dans le reste du monde.

Graphique 7.9 : Relation entre les ressources et les résultats scolaires en 5^e année du primaire, établissement public, 2010



Source : résultats en 5^e année du PASEC, données sur le salaire moyen annuel d'un enseignant issues du chapitre 3.
Note : chaque point représente une école.

¹⁵⁵ Les dépenses salariales des enseignants absorbaient près de 60 % des dépenses courantes du primaire en 2012 (voir chapitre 3).

¹⁵⁶ La non-disponibilité des résultats au TENAFEP au niveau école ne nous permet pas de mobiliser cet examen pour cette analyse.

Cette analyse suggère l'existence de fortes lacunes dans la gestion pédagogique. Sans remettre en cause l'importance des intrants pédagogiques, ce résultat souligne l'importance de la manière dont les ressources sont gérées et utilisées au niveau de la classe et de l'établissement. Ce résultat est à mettre en lien avec celui observé au niveau de la qualité des apprentissages (voir chapitre 4) où avait déjà été mis en avant le rôle central joué par un certain nombre d'attributs du directeur d'école et de l'enseignant – sous le label de l'effet classe/école (approches et aptitudes pédagogiques de l'enseignant, pratiques de gestion de la classe, leadership et aptitudes de gestion du directeur d'école, motivation de l'équipe pédagogique et administrative, charisme, etc.). Cela soulève également des questions sur la qualité de la supervision et de l'inspection.

... Qui souligne le besoin de renforcer les mécanismes de supervision locale

Le lien quasi inexistant entre les dotations scolaires et les performances académiques au niveau de l'école pointe en effet du doigt la faiblesse des mécanismes de supervision en place et l'absence d'une gestion locale des apprentissages basée sur les résultats. Aujourd'hui, les résultats scolaires ne sont pas utilisés pour cibler les écoles qui auraient besoin d'une supervision rapprochée de manière propriétaire. C'est un domaine où des améliorations sont à rechercher.

Une telle politique implique cependant de grands changements dans la manière dont le système de supervision et d'inspection fonctionne. Elle passe notamment par la mise en place d'outils appropriés qui renforcent les mécanismes de redevabilité au niveau local, aujourd'hui reconnus comme centraux dans toutes actions visant l'amélioration de la qualité (Maajgard et Mingat, 2012 ; Brun *et al.*, 2011). Des instruments, comme les fiches écoles¹⁵⁷, qui augmentent le partage de l'information sur les performances des élèves et la gestion de l'école, et par là la redevabilité entre parents d'élèves, écoles et gestionnaires, sont particulièrement intéressants à mettre en place. Les contrats de performance rentrent également dans ce processus¹⁵⁸. L'amélioration des capacités de gestion administrative au niveau des écoles est également essentielle.

Une mesure connexe est la disponibilité de données scolaires fiables et dans les temps. Dans le contexte actuel de décentralisation du pays, cela devient une nécessité impérieuse, et ce pour planifier, mettre en œuvre et suivre les activités et résultats de manière optimale. La décentralisation du SIGE est à cet égard une initiative à renforcer. Un SIGE décentralisé devrait également permettre de corriger les iniquités observées dans l'allocation de principaux intrants éducatifs et des performances scolaires (accès, rétention, apprentissages, etc.).

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

Les caractéristiques du corps enseignant

- *En 2012, le système éducatif primaire et secondaire comptait 577 000 enseignants dont 510 000 (88,4 %) travaillant dans des établissements publics (conventionnés et non conventionnés). Parmi ces derniers, la moitié était prise en charge par l'État, l'autre moitié étant soit en attente de régularisation de paie (7,4 % au primaire et 22,1 % au secondaire), soit non mécanisés (35 %).*
- *La profession est dominée par les hommes à 80 %, les femmes occupant 20 % des postes (26,6 % au primaire et 11,4 % au secondaire), une proportion en légère augmentation par rapport à 2006/07, où elles représentaient 18,8 % des effectifs.*

¹⁵⁷ Il s'agit de tableaux de bord école qui exploitent les données des statistiques scolaires et d'examen pour informer les différents échelons du système éducatif (école/localité, sous-division, division, sous-proved, proved, central) sur leurs forces et faiblesses en termes de ressources, de difficultés du contexte et de résultats de l'école, en rapport avec la situation moyenne prévalant aux différents échelons.

¹⁵⁸ Les stratégies clés relèvent des domaines suivants : i) améliorer la production et la dissémination d'informations sur les droits et responsabilités des écoles, sur les intrants et résultats obtenus ; ii) augmenter l'autonomie des écoles en favorisant une approche de gestion basée sur les résultats ; iii) mettre en place des mécanismes de motivation efficaces des enseignants en reliant la paie ou le maintien du poste à la performance (Brun *et al.*, 2011).

- *Si la plupart des enseignants du primaire sont qualifiés (à 93,2 %), c'est loin d'être le cas au secondaire où ils ne sont que 17,4 % dans ce cas, un niveau particulièrement faible et en baisse par rapport à 2006/07 (25 %). Ce résultat suggère un fort manque d'attractivité de la fonction enseignante qui n'arrive pas à attirer les sortants des filières de formation pédagogique supérieure. À ceci s'ajoute le fait que la formation initiale comme continue présente de fortes carences ne permettant pas d'assurer que les enseignants en classe soient adéquatement outillés pour exercer correctement.*
- *Le vieillissement du corps enseignant reste problématique : ils sont 15 % à être âgés de 50 ans et plus (20 % au primaire, 9,5 % au secondaire) ; dans certaines provinces, comme à Kinshasa, leur présence est massive (38 % au primaire et 27,4 % au secondaire). Ce problème trouve son origine dans les difficultés de l'État à payer les indemnités de départ à la retraite et les pensions.*

La gestion administrative

- *Les analyses ont montré l'existence de fortes lacunes dans la gestion administrative tant des enseignants que des manuels, mais également l'existence de marges de manœuvre en vue de son amélioration comme le soulignent les fortes disparités observées au niveau des provinces et des districts.*
- *Au niveau national, le ratio élèves/maître dans les établissements publics se situait à 36,8:1, et 15:1 au secondaire en 2011/12 ; des niveaux en légère baisse par rapport à 2006/07 (avec des ratios respectivement de 38,3:1 et 15,8:1) et faibles au regard des valeurs régionales (52:1 et 36:1 respectivement). Le maintien du niveau des ratios dans le temps indique que le recrutement des enseignants a suivi l'évolution des effectifs. Cependant au secondaire, cela s'est traduit par un encadrement de moindre qualité, comme le suggère la dégradation des REM qualifiés (de 63:1 à 86:1 sur la même période).*
- *À souligner toutefois, cette situation relativement favorable trouve son origine dans le fait qu'un nombre important d'enseignants est en fait directement pris en charge par les parents d'élèves (42 % au primaire et 58 % au secondaire). En effet, les REM grimpent à 63,5:1 (primaire) et 35,6:1 (secondaire) quand seuls les enseignants mécanisés payés par l'État sont considérés. Ceci étant, dans l'état actuel des choses, une rationalisation des enseignants est nécessaire, notamment au secondaire où ils semblent sous-employés.*
- *Les disparités selon les provinces sont fortes : 10 points d'écart séparent ainsi les provinces les mieux dotées en enseignants de celles les moins bien dotées au primaire ; au secondaire, l'écart s'élève à 8. Les écarts sont encore plus marqués au niveau des districts, avec des REM au primaire variant de 6:1 dans la division de Bungulu dans le Nord-Kivu à 96,2:1 dans la division du Tsilenge dans le Kasai Occidental.*
- *Une analyse de la taille des classes par année d'étude au primaire indique une affectation non optimale des enseignants au sein des écoles elles-mêmes : les classes élémentaires étant relativement plus surchargées que les classes terminales, bénéficiant des enseignants les moins expérimentés, alors que c'est à ce premier niveau que les apprentissages fondamentaux ont lieu.*
- *L'affectation des enseignants aux écoles est globalement défailante avec 48 % d'aléa au primaire (contre 34 % pour les pays comparateurs) et 54 % au secondaire. Là encore de fortes disparités existent entre provinces et selon le milieu urbain/rural au secondaire.*
- *La gestion des manuels scolaires montre également des carences : en 2011/12, 1,8 élève partageait un manuel de français ou de maths au primaire ; la disponibilité de manuels étant plus limitée au niveau des 5^e et 6^e années, avec 2,6 élèves pour un manuel. La distribution des manuels aux écoles est par ailleurs marquée par une forte incohérence (aléa de 58 % en moyenne), dans des proportions toutefois moindres que ce qui peut être observé ailleurs.*

La gestion pédagogique

- *La gestion pédagogique est également défailante, comme illustrée par la quasi-absence de lien entre les ressources investies au niveau des écoles et les résultats scolaires obtenus.* Cette observation nous rappelle que dans le processus de transformation des ressources en résultats, un élément central est la manière dont les ressources sont utilisées et gérées au niveau de la classe et de l'école. Des facteurs comme les compétences en gestion du directeur d'établissement, ses aptitudes en leadership et sa capacité à motiver son équipe pédagogique sont essentiels ; de même que l'existence de mécanismes de suivi et de supervision appropriés, et de mécanismes de redevabilité pour assurer que les ressources sont employées correctement, sont aujourd'hui reconnus comme des facteurs clés dans le processus de transformation des intrants scolaires en apprentissage chez les élèves.

Quelques pistes d'orientations politiques

- *Les niveaux relativement favorables des REM suggèrent l'existence de marges de manœuvre dans le recrutement des enseignants, avec la possibilité de laisser « grossir » les REM, dans les court et moyen termes, avec comme conséquence directe un allègement de la charge financière supportée par l'État mais aussi par les parents. Outre le gel des embauches déjà pratiqué par le ministère, la mise en œuvre du plan de retraite, qui vise la mise en retraite des enseignants concernés, devient urgente. De manière corollaire, il s'agira de prioriser la régularisation des enseignants mécanisés non payés ; une réflexion devrait également être menée sur le statut des enseignants non mécanisés.*
- *L'affectation des enseignants aux écoles et au sein des écoles doit viser un déploiement qui soit à la fois efficient et équitable.* Cela passera notamment par une rationalisation des enseignants déjà en poste *via* des réaffectations, une meilleure utilisation du temps de travail, le recours à des modes d'organisations pédagogiques adaptés aux besoins locaux (i.e., classes multigrades, double vacation). Une réflexion pourrait également être menée sur la mise en place de mécanismes incitatifs, notamment dans les zones fortement déficitaires en enseignants. Ceci pourrait inclure une allocation de pénibilité ou de zones reculées, une progression de carrière plus rapide, l'accès à des formations ou encore à des facilités scolaires au niveau de l'école (comme la mise à disposition d'un logement de fonction pour les maîtres). Plus globalement, il sera important de questionner les dysfonctionnements observés dans la chaîne de recrutement en vue d'y trouver les moyens les plus effectifs pour y remédier, et ce *via* un dialogue ouvert entre les différentes parties prenantes. Dans ce cadre, une réflexion sur un rôle élargi du SECOPE pourrait être envisagée.
- *Si la refonte de la formation (initiale et continue) des enseignants est nécessaire afin d'assurer qu'ils soient adéquatement dotés des aptitudes pédagogiques attendues, celle-ci ne pourra s'inscrire, compte tenu de sa complexité, que dans du moyen terme. Des actions sont nécessaires à court terme et devraient privilégier la formation des enseignants non qualifiés ainsi que dans les domaines où ils montrent de fortes lacunes.*
- *Plus globalement, les questions de motivation, de rétention et d'attractivité de la fonction enseignante, notamment au secondaire, mais aussi de la féminisation de la profession, doivent être posées. Ces questions sont à relier à celles de la gestion de la carrière, et au final de l'existence d'une véritable politique enseignante en RDC.*
- *La gestion des manuels scolaires doit également être renforcée, notamment par un meilleur suivi dans leur distribution et utilisation.* Mais la question de leur renouvellement reste encore ouverte. La mise en place d'une politique du livre est dans ce cadre urgente pour construire les capacités nationales nécessaires au développement, à l'évaluation et la publication de manuels scolaires, en renforcer les mécanismes de gestion et de distribution, et permettre un financement pérenne qui en assure une disponibilité et un accès continu et financièrement abordables.

- *Le renforcement des mécanismes de supervision et de redevabilité au niveau local devrait être une priorité, favorisant une distribution et utilisation plus optimale des ressources et intrants pédagogiques dans les écoles, via notamment un suivi et un contrôle renforcés des normes et de leurs applications. L'établissement d'une carte scolaire et d'un système de suivi et d'information décentralisée opérationnel est urgent. La décentralisation du SIGE est à cet égard bienvenue et doit être poursuivie. La décentralisation financière et de la gestion des ressources humaines est également un moyen d'améliorer la gestion globale du système et le renforcement des mécanismes de redevabilité à tous les niveaux.*

CHAPITRE 8

Risques et conflits

Ce chapitre traite de la question des risques et des conflits sous l'angle de leur impact sur le système éducatif. En effet, la RDC, nous l'avons vu en introduction de ce rapport, fait face à de nombreux conflits, armés comme communautaires, ou encore de nombreuses crises telles que les épidémies de choléra et de rougeole, l'insécurité alimentaire, les éruptions volcaniques, ou encore les inondations. Tous ces risques affectent le système éducatif – les élèves, le personnel éducatif, les infrastructures et l'administration scolaire – directement ou indirectement. Cependant, la relation est loin d'être en sens unique. En effet, en tant que vecteur de connaissances et de valeurs, l'éducation peut jouer un rôle important dans la réduction des conflits, la promotion de la paix, et la résilience non seulement en milieu scolaire mais également plus largement au niveau des communautés et de la société congolaise.

Une analyse du système éducatif par le prisme des risques et des conflits repose sur divers concepts plus ou moins complexes. Tout d'abord, une étude des risques se concentre sur les impacts, avérés et potentiels, des conflits et des catastrophes sur le système éducatif ainsi que sur les capacités de ce dernier à prévenir ou atténuer les conséquences négatives de ces crises, ou bien encore à se préparer pour apporter une réponse rapide et pertinente afin de permettre la continuité des apprentissages. Une analyse des conflits se penche également sur le rôle de l'éducation comme moteur de conflits ou catalyseur de paix. En effet, le système éducatif peut revêtir un visage négatif (distribution inéquitable des services, utilisation de l'éducation comme arme de répression culturelle, déni d'éducation comme arme de guerre, manipulation des contenus des cours d'histoire, promotion de la haine, ségrégation, politisation de l'éducation, etc.) ou positif en fournissant aux élèves des compétences fondamentales dites « non cognitives » comme la communication, la réflexion critique, la créativité et la résolution des conflits, afin de permettre à l'éducation de contribuer activement à l'employabilité, à la citoyenneté et à la cohésion sociale. Il est important de bien cerner ces problématiques afin de pouvoir dégager des options stratégiques permettant à la fois la continuité des apprentissages en période de crise et la capitalisation du rôle potentiel de l'éducation pour renforcer la résilience des individus, des communautés et du pays¹⁵⁹.

Ce chapitre se décline en 3 parties. La première partie a pour but d'appréhender les effets des crises sur la scolarisation des enfants (à travers les conditions d'accès et d'achèvement, d'apprentissage, et de gestion) dans les provinces les plus affectées par les conflits. L'analyse se penchera, dans un deuxième temps, sur le rôle du Cluster Education et des financements alloués dans ce cadre. La troisième et dernière partie évalue dans quelle mesure le système éducatif en RDC contribue ou non à une éducation pour la paix en vue d'y dégager des pistes dans ce sens.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous semble important de clarifier les concepts utilisés, ces derniers étant parfois empreints de confusion. Leur définition est proposée dans l'encadré 8.1 ci-dessous.

¹⁵⁹Des pays comme la Côte d'Ivoire, le Tchad, le Libéria et la Sierra Leone ont réalisé au cours des dernières années des analyses de conflits de leurs systèmes éducatifs, notamment avec l'appui de l'Unicef, de même que la RDC. Une partie de ces travaux est utilisée dans le présent chapitre.

Encadré 8.1 : Définitions clés

Risques : c'est le produit de menaces ou chocs externes (comme les aléas ou catastrophes naturelles, les épidémies, les attaques armées, les violences communautaires, etc.) combinés à des vulnérabilités (qu'elles soient individuelles ou liées à l'appartenance à un groupe vulnérable) au regard des capacités à y faire face.

$$\text{Risque} = \frac{\text{Menace externe} \times \text{Vulnérabilité}}{\text{Capacités à y faire face}}$$

Vulnérabilité : les caractéristiques et les circonstances d'individus, de communautés, ou de systèmes (par exemple, le système éducatif), qui les rendent susceptibles aux impacts négatifs d'une menace externe. Il existe plusieurs types de vulnérabilité, liés à des facteurs physiques, sociaux, économiques ou environnementaux.

Résilience : c'est la capacité d'individus, de communautés ou de systèmes, potentiellement exposés à des dangers à résister, à absorber, à s'adapter et à se remettre des effets d'une menace externe pour atteindre et maintenir un niveau acceptable de fonctionnement. La résilience dépend des mécanismes d'adaptation, des ressources disponibles et des compétences de vie courante. Plus une communauté est résiliente, moins elle sera négativement impactée par une catastrophe naturelle ou un conflit.

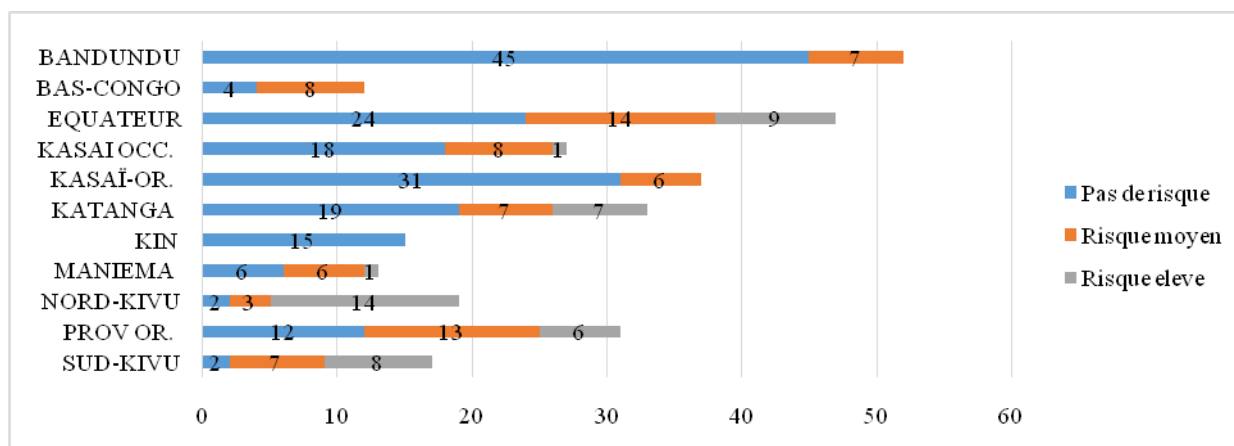
Il nous paraît également important de clarifier les sources des données utilisées pour évaluer les risques et les conflits, ainsi que leurs effets sur le système éducatif. Outre les données humanitaires issues du Cluster Education, du rapport annuel du Plan d'action humanitaire de 2012 (PAH, 2012), et les résultats de l'étude de *Search for Common Ground* (SfCG, 2012), les données du SIGE et du TENAFEP ont également pu être mobilisées suite à un travail de catégorisation de la vulnérabilité de chaque sous-division par l'EPSP et le Cluster Education¹⁶⁰. Trois niveaux de vulnérabilité ont ainsi été définis –pas de risque, risque moyen, risque élevé – permettant de classer les différentes sous-divisions selon leur degré de vulnérabilité¹⁶¹.

À l'échelle de la province, les analyses se sont centrées sur les six provinces les plus affectées par les conflits telles qu'identifiées par la communauté humanitaire en RDC, à savoir : l'Équateur, le Katanga, le Maniema, le Nord-Kivu, la Province Orientale et le Sud-Kivu. C'est en effet dans ces provinces que les nombres et proportions de sous-divisions à risque élevé sont les plus fortes (graphique 8.1).

¹⁶⁰ Ce travail a été entrepris pour répondre aux besoins d'analyse spécifique de ce chapitre, et constitue une réelle innovation. Les seuils de référence ont été communément accordés par le Cluster Education en RDC et la Cellule d'appui technique du ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, sur la base des informations validées en leur possession concernant la situation des différentes sous-divisions des six provinces affectées par les conflits en 2013.

¹⁶¹ Les informations en notre possession restent cependant limitées. En outre, l'analyse menée avec le SIGE ne permet pas d'accéder à un niveau fin de représentation géographique (l'idéal étant de se situer au niveau de l'école), ce qui n'a pas permis de dresser un portrait très précis de l'éducation dans les zones les plus durement touchées par les conflits. Par ailleurs, les données humanitaires issues des évaluations rapides des besoins donnent des résultats réduits dans l'espace et dans le temps. Le contexte changeant sur le terrain nécessiterait une catégorisation dynamique du niveau de risque.

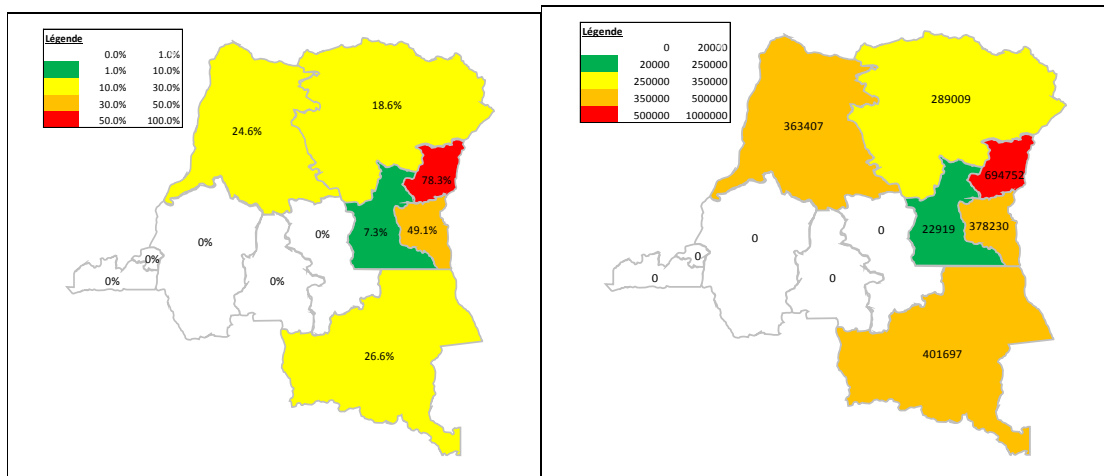
Graphique 8.1 : Distribution des sous-divisions selon le degré de risque, par province, 2012
(nb. de sous-divisions)



Source : catégorisation des sous-divisions/TENAFEP, 2012.

Sur 303 sous-divisions répertoriées, 195 se situent dans des zones où il n’y a pas de risque (soit 58,7 %) et 125 en zones à risque dont 46 en zones à risque élevé. Ces dernières représentent 15 % des sous-divisions. Parmi les six provinces affectées par les conflits, cette proportion varie de 8 % au Maniema à 74 % au Nord-Kivu. Les zones à risque (y compris à risque élevé) vont de 42,4 % au Katanga à 89 % au Nord-Kivu. Le pourcentage d’établissements scolaires primaires situés dans ces zones à risques est à l’image de cette distribution (carte 8.1). Cela concerne 5 130 établissements accueillant près de 2,15 millions d’élèves.

Carte 8.1 : Pourcentage d’écoles et nombre d’élèves dans les sous-divisions à risque élevé, dans les provinces affectées par les conflits, 2011/12



Source : catégorisation des sous-divisions/SIGE, 2011/12.

Impact des conflits sur la scolarisation primaire

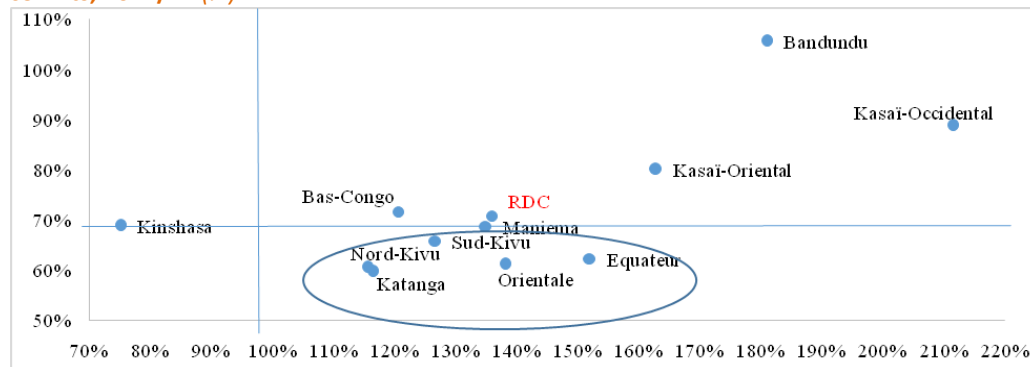
Les taux d’achèvement au primaire sont les plus bas dans les six provinces affectées par les conflits

Les conflits représentent communément des obstacles majeurs à la scolarisation. Du fait de l’insécurité, l’accès à l’école peut être réduit, soit du fait de la fermeture temporaire des écoles ou de leur occupation par des groupes et forces armés ou par des personnes déplacées qui y recherchent un abri, soit du fait du déplacement, bien souvent pendulaire, des enfants et des enseignants, ou encore du fait que ceux-ci ne se sentent pas suffisamment en sécurité pour sortir de chez eux.

Les indicateurs, tels que les taux bruts d'admission et d'achèvement au primaire et la proportion d'enfants en dehors du système scolaire dans les zones les plus touchées par les conflits, peuvent nous donner une première indication de l'impact des crises sur la scolarisation des enfants.

Le graphique 8.2 propose une illustration des taux bruts d'accès et d'achèvement au primaire. Si aucune interprétation n'est possible quant à l'effet éventuel des conflits sur l'admission à l'échelle des provinces (les taux dépassent tous les 100 %), nous pouvons toutefois observer que les taux d'achèvement du primaire sont les plus bas dans les six provinces affectées par les conflits, tous en dessous de la moyenne nationale de 71 %.

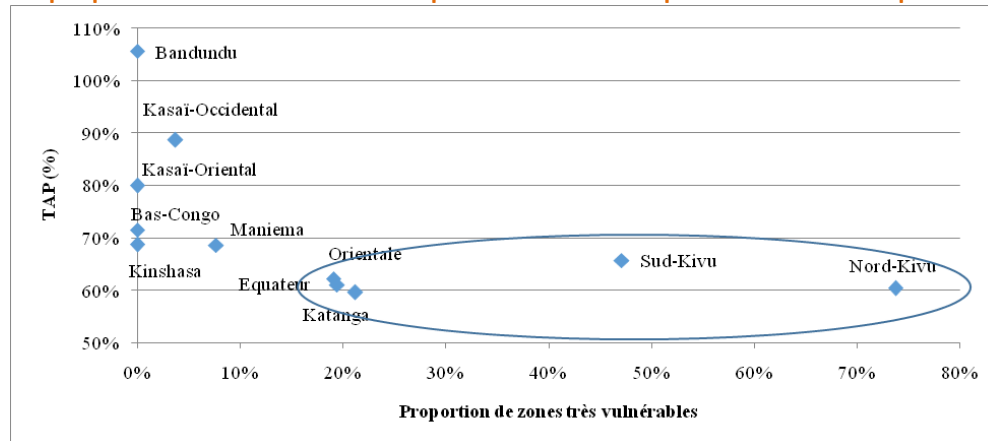
Graphique 8.2 : Taux d'accès et taux d'achèvement au primaire dans les six provinces affectées par les conflits, 2011/12 (%)



Source : SIGE 2011/12, population des Nations unies.

Une analyse complémentaire, qui met en lien les taux d'achèvement au primaire au regard du poids des zones à haut risque au sein de chaque province, montre que l'achèvement au primaire est d'autant plus faible que la proportion de zones à haut risque est élevée¹⁶².

Graphique 8.3. Taux d'achèvement et poids des zones à risque élevé au sein des provinces, 2012 (%)



Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions/SIGE, 2011/12 et population des Nations unies.

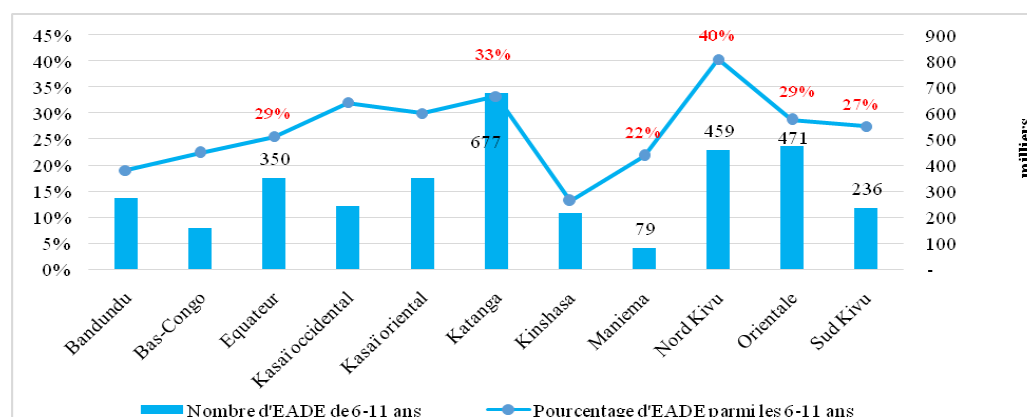
Cette situation indique un impact des conflits potentiellement important sur l'achèvement de la scolarité, qui pourrait s'expliquer par le fait que les enfants connaissent, à cause de l'insécurité, des interruptions scolaires qui les amèneraient au final à abandonner l'école. En effet, il est courant dans les six zones affectées par les conflits que les enfants se déplacent de manière temporaire ou prolongée avec leurs familles qui fuient les combats, ou bien que les écoles soient fermées ou occupées pendant plusieurs jours, semaines ou des mois. Les violences ont pour conséquence également de lourdes pertes en vies humaines, et certains enfants sont contraints de sortir du système scolaire du fait de la mort d'un parent ou membre de leur famille, ou encore suite au décès de l'enseignant conduisant à la fermeture de l'école. Enfin, certains abandons pourraient résulter de l'enrôlement d'enfants au sein de forces et groupes armés, dont le nombre de nouvellement recrutés officiellement rapporté était de 578 en 2012, bien que la réalité soit vraisemblablement largement au-

¹⁶² Aucun effet notable n'est toutefois observé sur l'achèvement des filles par rapport à celui des garçons.

dessus de ce chiffre, notamment dans le Nord-Kivu qui dans les années antérieures totalisait entre 74 % et 97 % des enfants nouvellement recrutés chaque année.

C'est pourquoi il n'est pas surprenant d'observer que les six provinces affectées par les conflits figurent parmi celles qui comptent les plus grands nombres – en termes relatifs comme absolu – d'enfants de 6 à 11 ans en dehors de l'école (i.e., n'ayant jamais fréquenté l'école primaire ou l'ayant abandonnée en cours de cycle). Au total, sur les 3,5 millions d'enfants de 6-11 ans en dehors de l'école en 2012, 2,7 millions, soit près de 65 %, sont situés dans les six provinces affectées par les conflits. Parmi les six provinces étudiées, celles qui comptent le plus grand nombre d'enfants en dehors de l'école sont : le Nord-Kivu (40 %), le Katanga (33 %), la Province Orientale (29 %) et le Sud-Kivu (27 %). On notera cependant que le conflit n'est pas le seul élément explicatif de la présence d'enfants en dehors de l'école, puisque les deux Kasai enregistrent également des pourcentages élevés d'EADE (autour de 30 %).

Graphique 8.4 : Distribution des enfants en dehors de l'école, par province, 2012 (% et nb.)



Source : calculs des auteurs à partir de données de l'enquête EADE 2012.

Qualité et apprentissages dans les six provinces affectées par les conflits

La question de la qualité et des apprentissages est examinée dans un premier temps sous l'angle des acquisitions des élèves, à travers le taux de réussite au TENAFEP avant délibération. Dans un deuxième temps, les moyens et les conditions d'enseignement agissant sur l'apprentissage seront analysés.

Les élèves dans les sous-divisions à risque ne sont pas toujours ceux qui réussissent moins bien au TENAFEP

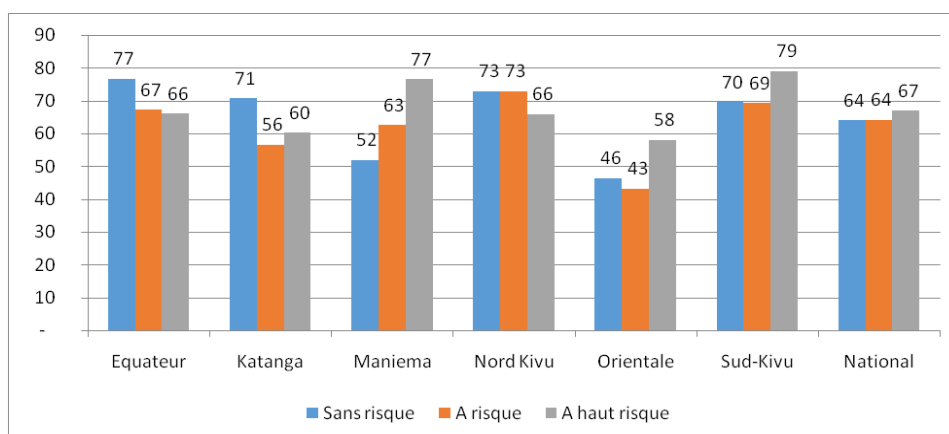
Il s'agit d'examiner ici d'abord à l'échelle des provinces, puis à l'échelle des sous-divisions, si les élèves dans les six provinces affectées par les conflits réussissent mieux, moins bien ou de manière identique au TENAFEP que les autres élèves¹⁶³.

Une première observation est, qu'à l'échelle de la province, il n'y a pas d'effet spécifique des conflits sur la réussite au TENAFEP. En effet dans quatre des six provinces affectées par les conflits, le taux moyen de réussite avant délibération est proche ou supérieur à la moyenne nationale (de 64,2 %). C'est le cas au Nord-Kivu avec 72,3 % de taux de réussite, dans la province de l'Équateur (71,7 %), du Sud-Kivu (69,1 %) et du Katanga (63,2 %). Seuls le Maniema et la Province Orientale affichent des taux moyens en dessous de la moyenne nationale.

Lorsque l'on compare les taux de réussite au TENAFEP avant délibération entre sous-divisions à haut risque et sous-divisions sans risque dans chacune des six provinces affectées par les conflits, deux groupes se distinguent. Les provinces où des différences fortes sont visibles au profit des sous-divisions sans risque (cas du Katanga, de l'Équateur et dans une moindre mesure le Nord-Kivu) et celles où les différences sont en faveur des sous-divisions à haut risque (cas du Maniema, de la Province Orientale et du Sud-Kivu).

¹⁶³ Nous renvoyons le lecteur au chapitre 4 pour une analyse détaillée des résultats au TENAFEP.

Graphique 8.5 : Taux de réussite au TENAFEP avant délibération, selon le degré de risque des sous-divisions, dans les 6 provinces affectées par les conflits, 2012 (%)



Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et TENAFEP 2012.

Si le cas du Maniema mériterait des analyses complémentaires pour saisir de manière claire le phénomène en jeu, la situation prévalant dans le Katanga et l'Équateur reflète davantage des éléments prévisibles. Au Katanga, le fait que de nombreux enfants travaillent dans les mines, dans les sous-divisions à risque de la province, pourrait les empêcher de suivre les cours assidûment et entraver leur réussite. Pour l'Équateur, ce pourrait être les travaux agricoles dans lesquels sont impliqués les enfants pour aider à subvenir aux besoins de leur famille qui limiteraient leur temps d'apprentissage et influeraient négativement sur leur réussite scolaire. Les résultats observés dans les deux Kivu et la Province Orientale, caractérisés globalement par des niveaux de réussite plus ou moins égaux entre les sous-divisions sans risque et celles à risque (modéré et haut), en dépit des conditions sécuritaires difficiles que rencontrent ces élèves, pourraient paraître incongrus. Toutefois, ces provinces, comme nous le verrons plus loin, sont celles qui bénéficient d'importants appuis extérieurs. Ainsi, ces résultats positifs pourraient être mis sur le compte de l'appui des membres du Cluster Education à la scolarisation des enfants dans ces zones, comme par exemple dans l'accès à l'examen du TENAFEP tel qu'illustré dans l'encadré 8.2 ci-dessous. Cependant, le cas du Nord-Kivu illustre le fait que dans des conditions d'extrêmes difficultés (sous-divisions à haut risque), les appuis, s'ils parviennent à restreindre les conditions environnementales néfastes, ne peuvent les occulter totalement.

Encadré 8.2 : Rôle du Cluster Education dans l'accès des enfants déplacés et réfugiés à l'examen du TENAFEP en 2012

Source : Rapport annuel d'activités, Plan d'action humanitaire 2012 (OCHA, 2012b).

L'escalade dans la crise au Nord-Kivu en avril-mai 2012 avait eu comme conséquence des déplacements internes massifs ainsi que la fuite d'un certain nombre de personnes au Rwanda. Pour les enfants déplacés de 6^e année primaire, l'accès aux examens de fin de cycle primaire (TENAFEP) était mis en péril. La mobilisation des acteurs du Cluster Education au Nord-Kivu et l'engagement du MEPSP ont permis à 4 066 enfants déplacés d'accéder aux examens sur les lieux même de déplacement, sans produire préalablement de documents pour prouver leur scolarité ou un quelconque paiement. Une collaboration entre le ministère de l'Éducation congolais et le ministère de l'Éducation rwandais a également permis que 170 enfants réfugiés congolais dans le centre de transit de Nkamira passent le TENAFEP. Suite au plaidoyer du Cluster Education en Province Orientale, et le ministère de l'Éducation, avec l'appui de *Save the Children*, une session spéciale du TENAFEP a été organisée en octobre 2012 pour 2 048 enfants déplacés et vulnérables qui n'avaient pas eu la chance de passer ce test pendant la période des examens en juin.

Conditions de fonctionnement des écoles

Alors que certains cas de fermeture d'écoles dus à l'insécurité et aux conflits sont documentés, l'impact des conflits sur le temps d'apprentissage (un élément central de la qualité) n'est pas ici quantifiable. On se penchera alors sur deux autres leviers : les conditions matérielles d'enseignement et la gestion pédagogique du système.

Les écoles dans les sous-divisions à haut risque ne sont pas nécessairement les plus mal loties mais restent cependant vulnérables

Le tableau 8.1 ci-dessous indique le niveau d'équipement en infrastructure et en bancs, ainsi que le type de matériaux de construction des salles de classes, dans les sous-divisions à haut risque et celles sans risque dans les 6 provinces affectées par les conflits.

Tableau 8.1 : Niveau d'équipement des écoles primaires publiques en termes d'infrastructure et de mobilier scolaire dans les sous-divisions sans risque et les sous-divisions à haut risque, dans les six provinces affectées par les conflits, 2011/12 (%)

| | % d'écoles avec infrastructures | | | % de salles de classe selon le type de matériaux de construction | | | | % d'écoles manquant de bancs | |
|--|---------------------------------|---------|---------|--|----------|-------|--------|------------------------------|--------------------|
| | Eau | Latrine | Clôture | Dur | Semi-dur | Terre | Paille | Sans bancs | Bancs insuffisants |
| Sous-divisions sans risque (a) | | | | | | | | | |
| Équateur | 52,5 | 89,1 | 71,4 | 14,4 | 29,5 | 50,7 | 5,4 | 25,8 | 83,5 |
| Katanga | 28,7 | 89,0 | 62,0 | 46,1 | 40,8 | 10,4 | 2,8 | 28,4 | 85,7 |
| Maniema | 14,1 | 89,3 | 64,1 | 29,3 | 24,9 | 37,3 | 8,4 | 21,7 | 77,0 |
| Nord-Kivu | 23,4 | 93,6 | 0 | 31,5 | 16,6 | 49,7 | 2,2 | 2,1 | 48,9 |
| Province Orientale | 47,9 | 94,3 | 54,4 | 32,6 | 7,7 | 53,4 | 6,3 | 21,9 | 76,9 |
| Sud-Kivu | 44,8 | 89,2 | 45,1 | 65,8 | 27,6 | 5,2 | 1,3 | 8,2 | 69,1 |
| Sous-divisions à risque élevé (b) | | | | | | | | | |
| Équateur | 39,1 | 66,0 | 65,1 | 13,5 | 10,8 | 63,0 | 12,6 | 17,6 | 83,1 |
| Katanga | 14,4 | 83,2 | 58,2 | 30,5 | 44,1 | 19,9 | 5,5 | 42,3 | 87,2 |
| Maniema | 16,0 | 91,5 | 64,9 | 22,3 | 16,5 | 51,3 | 9,8 | 18,1 | 79,8 |
| Nord-Kivu | 36,3 | 95,5 | 11,0 | 34,6 | 38,2 | 22,5 | 4,7 | 8,1 | 59,4 |
| Province Orientale | 42,8 | 92,9 | 16,7 | 30,9 | 15,4 | 45,5 | 8,2 | 13,3 | 76,9 |
| Sud-Kivu | 35,6 | 86,8 | 36,4 | 40,0 | 35,0 | 20,4 | 4,6 | 14,7 | 72,4 |
| Rapport (b)/(a) * | | | | | | | | | |
| Équateur | 0,74 | 0,74 | 0,91 | 0,94 | 0,37 | 1,24 | 2,33 | 0,68 | 0,99 |
| Katanga | 0,50 | 0,94 | 0,94 | 0,66 | 1,08 | 1,92 | 2,01 | 1,49 | 1,02 |
| Maniema | 1,13 | 1,02 | 1,01 | 0,76 | 0,66 | 1,37 | 1,17 | 0,83 | 1,04 |
| Nord-Kivu | 1,55 | 1,02 | na | 1,10 | 2,31 | 0,45 | 2,11 | 3,79 | 1,21 |
| Prov. Orientale | 0,89 | 0,99 | 0,31 | 0,95 | 2,00 | 0,85 | 1,29 | 0,61 | 1,00 |
| Sud-Kivu | 0,80 | 0,97 | 0,81 | 0,61 | 1,27 | 3,91 | 3,42 | 1,81 | 1,05 |

Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et du SIGE 2011/12.

Une première lecture montre qu'il n'existe pas d'incidence généralisée du degré de risque des sous-divisions sur la disponibilité d'infrastructures (eau, latrine, clôture). Cependant, des situations particulièrement défavorables peuvent s'observer, comme au Katanga, où le pourcentage d'écoles disposant de points d'eau est deux fois moindre dans les sous-divisions à risque élevé que dans les divisions sans risque. La situation est également moins avantageuse dans les zones à risque élevé que dans celles sans risque dans l'Équateur, le Sud-Kivu ou encore l'Orientale. En revanche, dans le Nord-Kivu, on observe que les écoles dans les sous-divisions à risque élevé sont mieux dotées de points d'eau que dans les sous-divisions où il n'y a pas de risque. Cette situation pourrait s'expliquer par le volume d'assistance humanitaire au Nord-Kivu, dans le cadre notamment de la réhabilitation des infrastructures dans les écoles ayant servi de refuge aux personnes déplacées. Concernant les latrines, il n'y a pas de différence majeure entre sous-divisions à risque élevé et sans risque, à l'exception du Katanga où le pourcentage d'écoles avec des latrines est 23 points de pourcentage inférieurs dans les sous-divisions à risque élevé que dans les sous-divisions sans risque, et ceci en dépit des épidémies de choléra qui affectent sévèrement la province. Cette situation pourrait être mise en relation avec la faible présence d'organisations non gouvernementales nationales ou internationales dans cette province, et donc le manque d'appui extérieur aux écoles. Alors que l'existence de clôture n'oscille pas de manière significative entre sous-divisions à risque élevé et sous-divisions sans risque, il convient de noter que dans le Nord-Kivu, les

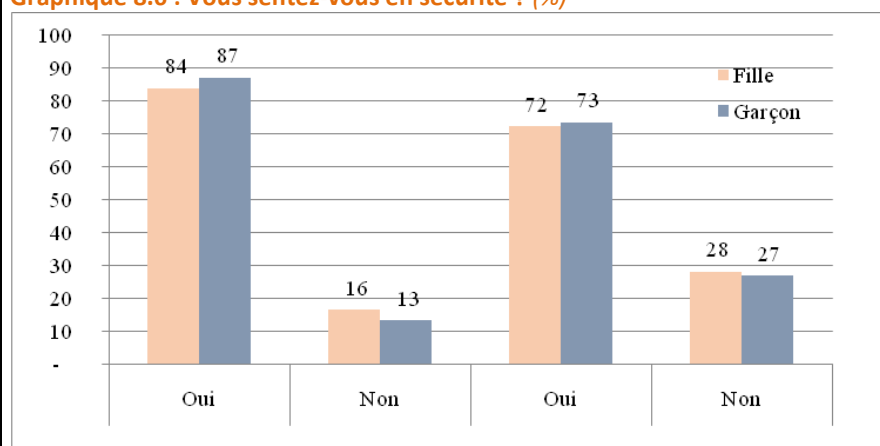
écoles sont très peu dotées de clôtures, y compris dans les sous-divisions à risque élevé (11 %) en dépit de l'insécurité qui sévit dans la zone.

Encadré 8.3 : Les écoles ne sont pas des lieux sûrs pour les enfants dans les provinces affectées par les conflits

Source : Search for Common Ground, 2012.

L'analyse des conflits menée en juin-juillet 2012 par l'Unicef et Search for Common Ground dans 4 provinces (Province Orientale, Équateur, Maniema et Katanga) a révélé que près de 15 % des élèves dans les zones enquêtées ne se sentaient pas en sécurité *sur le chemin de l'école* ; ce pourcentage grimpe à 35 % dans certaines localités (comme Dungu, dans la Province Orientale). L'étude montre également que plus d'un quart des élèves consultés ne se sentent pas en sécurité *à l'école*. Cette proportion pouvant atteindre 70 % comme dans la localité de Lubutu dans le Maniema). On notera, cependant, aucune différence majeure entre les réponses des filles et celles des garçons.

Graphique 8.6 : Vous sentez-vous en sécurité ? (%)



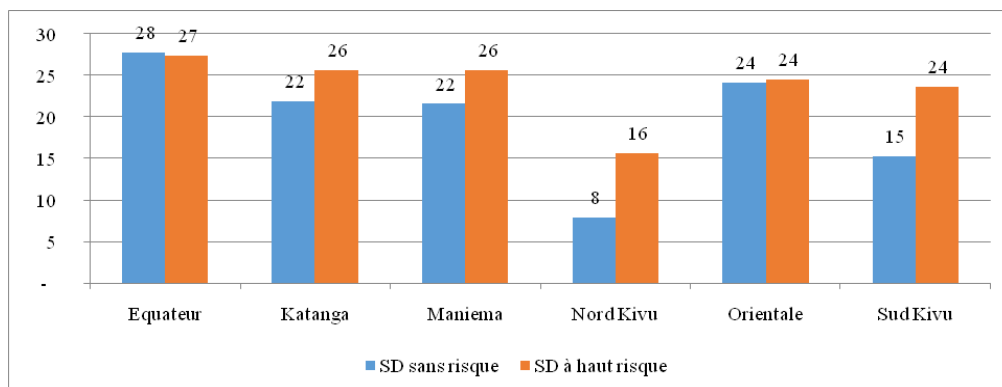
Source : SFCG, 2012. Questions posées à 431 élèves.

La situation, au regard de la disponibilité de bancs, fait état de plusieurs variations. Il est cependant intéressant de noter que les deux provinces qui affichent la situation entre zones la plus contrastée, à savoir les deux Kivu (avec des ratios de 3,8 et 2 pour le Nord et Sud-Kivu respectivement), sont celles présentant le manque de bancs le moins prononcé. Ces zones qui bénéficient d'aide humanitaire forte semblent ainsi relativement privilégiées. Cependant, l'écart entre zones, à risque élevé et sans risque, pourrait s'expliquer par le pillage du mobilier scolaire par des forces et groupes armés à la suite d'attaques contre les écoles, ou bien par des personnes déplacées ayant trouvé refuge dans les écoles et utilisant le mobilier comme bois de chauffe (voir encadre 8.4).

Concernant les matériaux de construction des salles de classe, si globalement les zones à risque élevé du Sud-Kivu et du Katanga ont relativement moins d'écoles construites en dur que les zones sans risque, elles ont également plus d'écoles en semi-dur. On notera cependant une forte proportion d'écoles en terre dans le Sud-Kivu (20 % dans les zones à risque élevé contre 5 % dans les zones sans risque). Mais cette proportion reste parmi les plus faibles si l'on se réfère aux taux observés dans les sous-divisions à risque élevé dans les autres provinces. De plus, les proportions plus élevées écoles en paille dans les zones à haut risque ne doivent pas occulter le fait que ce matériau est globalement peu usité. À part l'Équateur, où 13 % des écoles sont en paille dans les zones à risque, le pourcentage des écoles en paille dans les zones à risque élevé s'échelonne entre 4,6 % dans le Sud-Kivu à 9,8 % dans le Maniema.

Sur l'état des infrastructures, on peut observer de faibles variations dans le pourcentage de salles de classe en mauvais état entre les sous-divisions où il n'y a pas de risque et les sous-divisions à risque élevé dans les provinces de l'Équateur, du Katanga, du Maniema et de l'Orientale (graphique 8.7). En revanche, au Nord-Kivu, ce pourcentage passe de 8 % à 16 %, de même qu'au Sud-Kivu où il croît de 15 % à 24 % ; des proportions toutefois similaires à celles observées dans les zones à haut risque des autres provinces.

Graphique 8.7 : Pourcentage des salles de classe en mauvais état dans les sous-divisions à risque élevé et les sous-divisions sans risque, dans les six provinces affectées par les conflits, 2011/12 (%)



Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et du SIGE 2011/12.

Encadré 8.4 : Attaques contre l'éducation en RDC

Source : résumé des auteurs sur la base des informations publiées par la Coalition mondiale pour la protection de l'éducation contre les attaques.

La définition des attaques contre l'éducation comprend toute menace ou tout usage de la force à l'encontre des élèves, du personnel éducatifs, ou bien des institutions scolaires, pour des raisons politiques, militaires, idéologiques, sectaires, ethniques, religieuses, ou criminelles. Des attaques peuvent être perpétrées par les forces de sécurité de l'État ou des groupes armés non étatiques. Sont comptabilisées comme attaques : les agressions sur les élèves et personnels éducatifs au sein d'établissements scolaires (y compris les enlèvements, le recrutement dans des groupes armés, les violences sexuelles et autres types de violations) ; les attaques qui ont lieu pendant que les élèves et personnels éducatifs sont en chemin vers ou en provenance de l'école ; les attaques contre des activistes pro-éducation, y compris les syndicats d'enseignants, le personnel éducatif et administratif, le personnel de ménage et les travailleurs humanitaires dans le secteur de l'éducation.

Étant donné la vaste étendue du territoire, ainsi que l'inaccessibilité de certaines zones, il est difficile d'alimenter un mécanisme de suivi de ces attaques. Les données rapportées dans les rapports au Secrétaire général des Nations unies ne représentent que les cas avérés qui ont été vérifiés par la MONUSCO. De nombreux autres cas, perpétrés par les forces armées et par divers groupes armés, ont été documentés, à défaut d'être inclus dans les rapports au Secrétaire général des Nations unies, notamment par le Cluster Education.

La Coalition mondiale pour la protection de l'éducation contre les attaques a publié en 2014 un rapport qui examine la situation de 30 pays qui subissent un nombre élevé d'attaques, y compris la RDC. Ce rapport explique que les attaques contre l'éducation qui ont été perpétrées sur la période 2009-2012 ont principalement eu lieu dans les provinces à l'Est du pays, où les groupes rebelles et l'armée congolaise ont été les plus actifs. Entre octobre 2008 et décembre 2009, les Nations unies ont rapporté 51 attaques contre des écoles. En 2010, au moins 14 écoles ont été attaquées, et en 2011 les Nations unies ont enregistré plus de 53 incidents contre des écoles et des centres de santé. Parmi ces attaques, le FDLR était responsable de 21 cas de destruction et pillage, les groupes Mayi-Mayi de six cas, et l'armée congolaise était également responsable de plusieurs incidents (UNSC, 2009-2012).

En 2012, le nombre d'attaques a augmenté de façon significative, notamment à cause des combats entre les forces des FARDC et du M23. Au moins 561 incidents relatifs à la destruction et au pillage d'écoles ont été rapportés pour 548 écoles primaires et 12 établissements secondaires par des officiers locaux de protection au Nord et Sud-Kivu. En mars 2013, le Cluster Education avait reçu 133 rapports d'écoles affectées par des pillages et des dommages dans le Nord-Kivu ayant impliqué des forces ou groupes armés.

Utilisation militaire des écoles

En 2012, on a constaté une utilisation massive des écoles pour des raisons militaires, qu'il s'agisse d'en faire des bases ou des quartiers militaires, à la fois par l'armée congolaise et par des groupes armés tels que le FDLR, les Mayi-Mayi et autres milices. Dans la province du Katanga où les confrontations entre Mayi-Mayi et FARDC étaient régulières, on a rapporté, en mars 2013, 64 écoles occupées par des groupes armés (Unicef, 2013). Dans le Kivu, 42 établissements primaires et secondaires, à Minova au Sud-Kivu et à Bweremana au Nord-Kivu, occupés par des soldats de l'armée congolaise ont été rapportés à la fin de 2012. Les chaises et bureaux ont été utilisés comme bois de chauffe – ainsi que les registres et les manuels scolaires – et la majorité des écoles occupées a été sérieusement endommagée.

Gestion des intrants scolaires

L'analyse se focalisera sur la gestion des manuels scolaires et celle des enseignants, deux intrants majeurs de la gestion éducative, et tachera d'identifier les impacts potentiels des conflits dans les six provinces affectées, ainsi que les différences éventuelles existant entre sous-divisions sans risque et celles à risque élevé.

La gestion des manuels scolaires est peu affectée par le degré de risque de la zone

Sur l'ensemble du cycle primaire, le nombre d'élèves par manuel est similaire dans les zones sans risque et les zones à risque élevé: 1,8 élève pour un manuel (de français ou de mathématiques). Quelques variations s'observent toutefois selon le niveau d'étude. Dans les 4 premiers niveaux du primaire, le nombre d'élèves par manuel de français varie peu entre les sous-divisions sans risque et les sous-divisions à risque élevé. Le nombre d'élèves par manuel y est respectivement de 1,6 dans les niveaux 2 à 4, et passe de 1,7 à 1,8 au niveau 1. Une observation similaire peut être réalisée pour les manuels de mathématiques ; on notera toutefois un nombre d'élèves par manuel légèrement plus élevé, globalement.

Au niveau des 5^e et 6^e années du primaire, les variations entre les sous-divisions sans risque et les sous-divisions à risque élevé sont davantage prononcées. À ces niveaux, le nombre d'élèves par manuel passe de 2,4-2,3 élèves par manuel de français dans les sous-divisions sans risque à 2,9-2,7 élèves par manuel dans les sous-divisions à risque élevé. Cette situation vaut également au niveau des manuels de mathématiques. Nous avons vu dans le chapitre 7 que la distribution des manuels de 5^e et 6^e années était bien antérieure (2004-2007) à celle des autres niveaux, expliquant ces écarts entre niveau d'étude. À cela peut s'ajouter le fait que dans les sous-divisions à risque élevé, les manuels ont pu être endommagés ou détruits plus rapidement que dans les sous-divisions sans risque.

Concernant la distribution des manuels scolaires aux écoles, au niveau de l'ensemble du cycle, le caractère à risque de la zone semble influencer de manière marginale au niveau des manuels de français, et de manière plus prononcée pour les manuels de mathématiques. La distribution est plus aléatoire dans les sous-divisions à risque élevé que celles sans risque (aléa de respectivement 48 % et 44 %). Des situations contrastées sont observées d'un niveau à l'autre sans qu'aucune tendance ne puisse être dégagée.

Tableau 8.2 : Nombre de manuels utiles* par élève et degré d'aléa dans la distribution des manuels scolaires, en fonction du degré de risque des sous-divisions, établissement primaire public, 6 provinces affectées par les conflits, 2011/12 (nb. et aléa [%])

| | Français | | Mathématiques | |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | Élèves par manuel | Aléa (%) | Élèves par manuel | Aléa (%) |
| Sous-divisions sans risque (a) | | | | |
| Niveau 1 | 1,7 | 76,5 | 1,9 | 83,3 |
| Niveau 2 | 1,6 | 63,7 | 1,7 | 62,5 |
| Niveau 3 | 1,6 | 64,4 | 1,6 | 52,3 |
| Niveau 4 | 1,6 | 55,6 | 1,6 | 60,3 |
| Niveau 5 | 2,4 | 70,8 | 2,3 | 59,6 |
| Niveau 6 | 2,3 | 68,9 | 2,2 | 76,2 |
| Cycle | 1,8 | 48,0 | 1,8 | 44,1 |
| Sous-divisions à risque élevé (b) | | | | |
| Niveau 1 | 1,8 | 73,7 | 1,8 | 77,7 |
| Niveau 2 | 1,6 | 77,4 | 1,6 | 64,3 |
| Niveau 3 | 1,6 | 67,8 | 1,7 | 58,2 |
| Niveau 4 | 1,6 | 60,5 | 1,6 | 56,8 |
| Niveau 5 | 2,9 | 69,5 | 2,8 | 82,7 |
| Niveau 6 | 2,7 | 77,1 | 2,6 | 71,0 |
| Cycle | 1,8 | 49,1 | 1,9 | 48,0 |

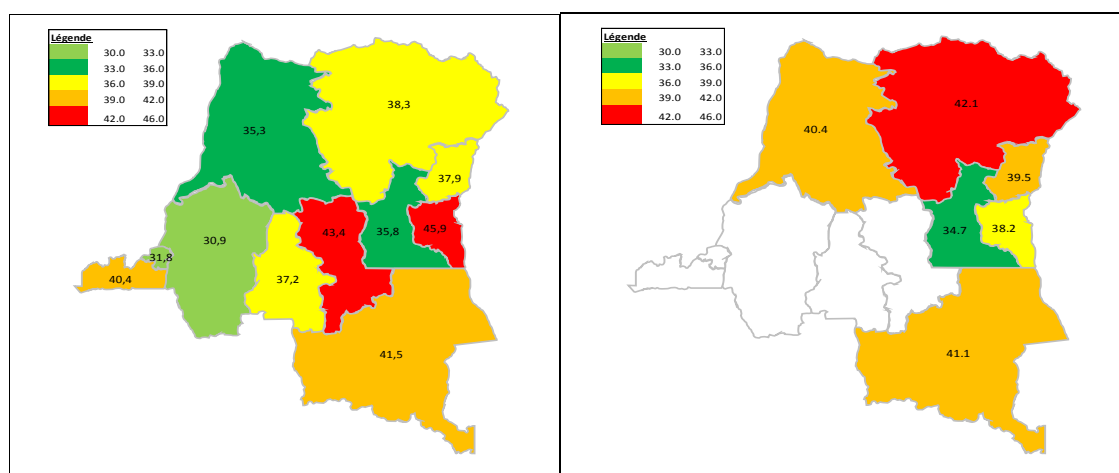
| Rapport (b)/(a) | | | | |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Niveau 1 | 1,03 | 0,96 | 0,99 | 0,93 |
| Niveau 2 | 0,99 | 1,22 | 0,99 | 1,03 |
| Niveau 3 | 1,03 | 1,05 | 1,06 | 1,11 |
| Niveau 4 | 1,01 | 1,09 | 1,04 | 0,94 |
| Niveau 5 | 1,21 | 0,98 | 1,22 | 1,39 |
| Niveau 6 | 1,16 | 1,12 | 1,20 | 0,93 |
| Cycle | 1,03 | 1,02 | 1,04 | 1,09 |

Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et du SIGE 2011/12. * Le nombre de manuels a été plafonné au nombre d'élèves dans le niveau/école.

Le degré de risque affecte de manière variable la gestion des enseignants

Là encore, on observe peu de variabilité du ratio élèves/maître (REM) selon le degré de risque de la zone, le REM passant de 38,6:1 dans les sous-divisions sans risque à 40:1 dans les sous-divisions à risque élevé – dans les 6 provinces affectées par les conflits.

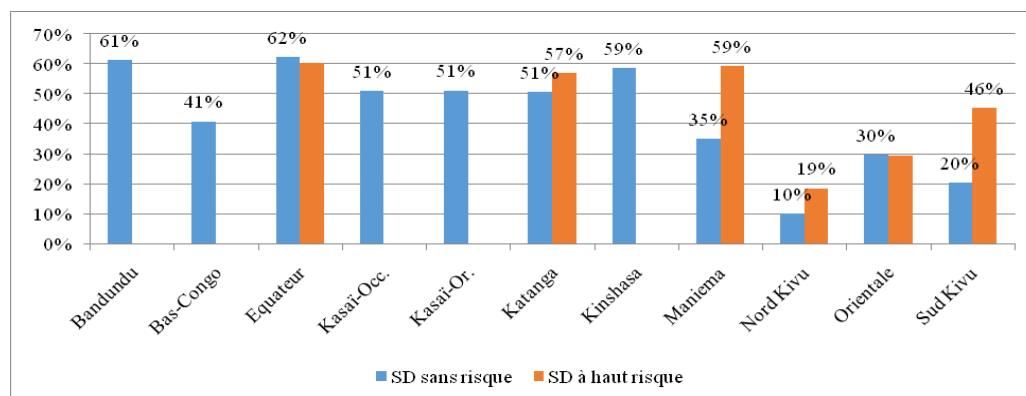
Carte 8.2 : Ratio élèves/maître dans les sous-divisions sans risque et les sous-divisions à risque élevé, 2011/12 (nb. d'élèves par maître)



Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et du SIGE 2011/12.

Le REM est proche ou égal pour les sous-divisions sans risque et à risque élevé dans le Katanga, le Maniema et le Nord-Kivu. Au Sud-Kivu, le REM passe de 46:1 dans les sous-divisions sans risque à 38:1 dans celles à risque élevé. L'amélioration du ratio d'encadrement pourrait illustrer des désaffections d'élèves suite aux conflits. Seules l'Équateur et la Province Orientale enregistrent une dégradation de leurs REM des zones sans risque aux zones à haut risque, ceux-ci passant de 35:1 à 40:1 et de 38:1 à 42:1 respectivement.

Graphique 8.8 : Aléa dans l'affectation des enseignants aux écoles, selon le degré de risque des sous-divisions, école primaire publique, 2011/12 (%)



Source : calcul des auteurs à partir de la catégorisation des sous-divisions et du SIGE 2011/12.

Au niveau de l'affectation des enseignants aux écoles, celle-ci est globalement plus aléatoire dans les sous-divisions sans risque (aléa de 43,4 %) que dans celles à risque élevé (aléa de 37,4 %). Une analyse par province montre une situation quelque peu différente, l'affectation des enseignants aux écoles primaires étant plus aléatoire dans les zones à risque élevé que sans risque, notamment dans le Maniema (59 % d'aléa contre 35 % dans les zones sans risque), le Sud-Kivu (46 % et 20 % respectivement) et le Nord-Kivu (19 % et 10 % respectivement). Cette dernière province présente cependant les degrés d'aléa les plus faibles du pays. Dans les provinces de l'Équateur et de l'Orientale, la situation joue légèrement à la faveur des zones à risque élevé, indiquant une gestion des ressources humaines plus prudente dans ces provinces.

Appuis et financements de l'éducation par les acteurs humanitaires dans les six provinces affectées par les conflits

Le Cluster Education en RDC

Une concentration des appuis en faveur des provinces de l'Est du pays

Les *clusters* (groupes sectoriels mis en place dans les urgences) sont des groupes d'organisations humanitaires, faisant ou non partie du système des Nations unies, constitués dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire, par exemple : l'eau, la santé, la logistique ou l'éducation. Ils sont désignés par le Comité permanent inter-organisations et sont investis de responsabilités claires en matière de coordination. Le coordonnateur résident et/ou le coordonnateur humanitaire et l'équipe de pays pour l'action humanitaire gèrent la réponse humanitaire par le biais des clusters.

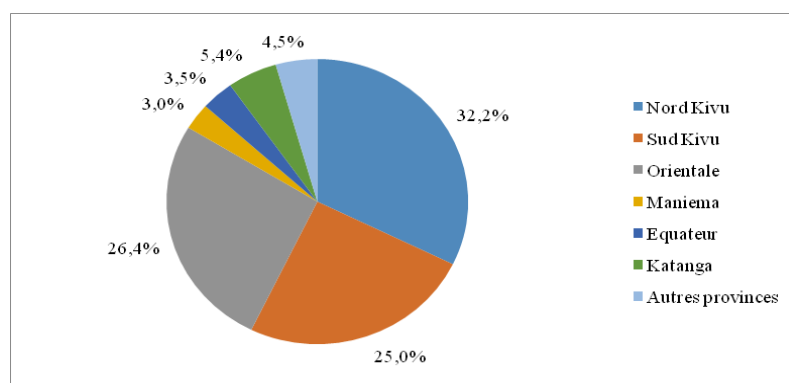
Le Cluster Education en RDC comprend, outre le niveau national qui est cofacilité par l'Unicef et *Save the Children*, 11 clusters provinciaux, quatre sous-clusters et deux groupes thématiques. Le Cluster Education travaille pour « favoriser l'accès à des activités éducatives de qualité dans un environnement protecteur et adapté en faveur des filles et des garçons, adolescentes et adolescents, de 3 à 17 ans, en situation de handicap ou non, victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme, de conflits, ou vivant dans des conditions de fortes vulnérabilités ». En outre, il vise à :

- i) favoriser l'accès à une éducation inclusive de qualité (formelle et non formelle) dans des environnements d'apprentissage sains et protecteurs, pour les filles et les garçons de la population cible ;
- ii) et assurer qu'une éducation appropriée et de qualité soit offerte aux filles et garçons de la population cible (OCHA, 2012a).

Les activités proposées ont pour objectif de constituer un paquet minimum d'appui.

En 2012, près de 600 000 enfants étaient ciblés par les interventions du Cluster Education, répartis dans l'ensemble des provinces ; la grande majorité (83,7 %) se situant toutefois dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et la Province Orientale.

Graphique 8.9 : Distribution provinciale des enfants de 3 à 17 ans ciblés par le Cluster Education, 2012 (%)



Source : Plan d'action humanitaire, 2012 (OCHA, 2012a). Total de 598 159 enfants ciblés.

Cette concentration géographique est le reflet de celle des organisations humanitaires travaillant dans le secteur de l'éducation dans ces trois provinces, notamment dans les deux Kivu, qui se traduit par une mobilisation plus conséquente des appuis permettant d'assurer la continuité de l'éducation, dans un contexte marqué par de violents conflits. Bien qu'il y ait relativement moins d'acteurs dans la Province Orientale, un nombre important d'enfants a pu être soutenu grâce notamment à l'accessibilité de la province Orientale par les acteurs basés au Nord-Kivu.

Tableau 8.3 : Présence d'organisations humanitaires appuyant le secteur éducation, 2012

| Provinces | Nombre d'organisations humanitaires internationales | Organisations |
|---------------------------|---|---|
| Nord-Kivu | 8 | Unicef, NRC, <i>Save the Children</i> , AVSI, <i>War Child</i> UK, JRS, PAM, CARITAS |
| Sud-Kivu | 9 | Unicef, AVSI, IRC, ACTED, NRC, <i>People in Need</i> , <i>Action Aid</i> , <i>War Child Holland</i> , PAM |
| Province Orientale | 5 | Unicef, <i>Save the Children</i> , PAM, DRC, Intersos |
| Maniema | 4 | Unicef, CARE, COOPI, PAM |
| Katanga | 3 | Unicef, IRC, PAM, Caritas |
| Équateur | 3 | Unicef, OIM, PAM |

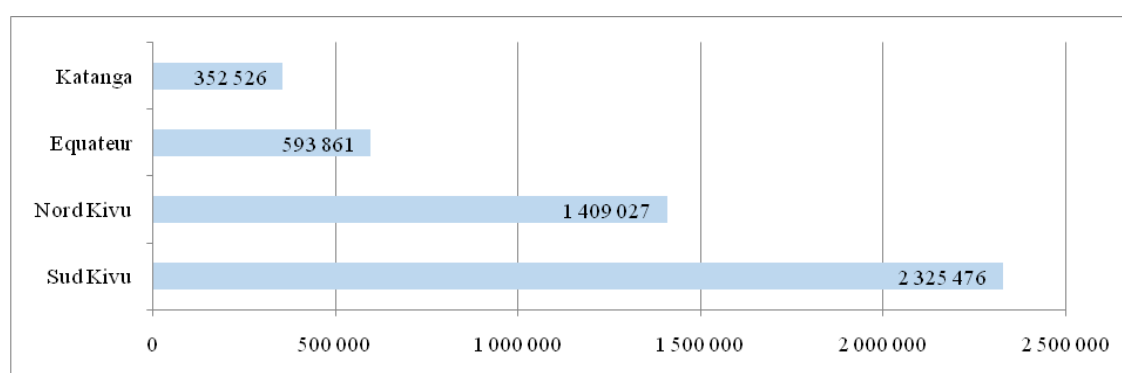
Source : Plan d'action humanitaire, 2012 (OCHA, 2012a).

Si le manque de financements (voir ci-dessous) n'a pas permis d'atteindre l'ensemble de ces enfants, des résultats encourageants peuvent être observés. Ainsi, en 2012, 225 994 enfants affectés par une crise ont bénéficié de l'accès à l'éducation et à des activités d'encadrement récréatif et psychosocial à travers des interventions des membres du Cluster Education : 165 157 enfants ont reçu du matériel scolaire, 3 386 enseignants du matériel d'enseignement et 573 écoles du matériel didactique et récréatif. 6 014 enseignants ont été formés sur des sujets pertinents pour le contexte d'urgence et pour le bien-être psychosocial des enfants ayant été exposés à des événements traumatisants, notamment, sur l'approche psychosociale, la protection de l'enfant, l'éducation pour la paix ainsi que sur des sujets liés à la qualité de l'enseignement. 3 098 sessions de sensibilisation sur l'éducation inclusive, la protection de l'enfant et des sujets transversaux tels que le VIH/SIDA, le genre, la prévention des maladies ou concernant les recrutements des enfants dans les forces et groupes armés ont été mises en place et ont permis d'atteindre 179 561 personnes. 582 salles de classe ont été construites afin de permettre aux enfants d'accéder à des espaces d'apprentissage de qualité et 5 383 parents ont bénéficié d'un appui pour l'allègement des charges financières. 213 personnels de l'État ont été formés à la thématique de l'éducation en urgence et la coordination de cluster entre autres. Environ 89 293 enfants et adolescents ont participé à des activités récréatives. Grâce au PAM, 236 555 enfants ont bénéficié de la cantine scolaire (OCHA, 2012a).

... Qui se traduit par des financements plus conséquents pour ces provinces

Sur les 452 millions USD de financements effectifs humanitaires totaux en 2012, 17 millions ont été perçus par le secteur éducation, soit 3,8 % du total des financements (voir tableau A8.1 en annexe)¹⁶⁴. Ce montant est bien en deçà de l'appel à contribution initial de 69 millions USD, et correspond au taux de financement le plus bas : 25 % contre 57 % pour le budget global (OCHA, 2012a). Sur les 17 millions USD disponibles pour le secteur, 5,9 millions USD, soit plus du tiers (35 %) des contributions, proviennent du *Pooled Fund* dont près de 39 % ont servi à appuyer des projets au Sud-Kivu, 24 % au Nord-Kivu, 10 % en Équateur et 6 % au Katanga¹⁶⁵. Alors que la province du Nord-Kivu est davantage exposée aux conflits armés et aux catastrophes naturelles (éruption volcanique), elle a reçu moins de financements que le Sud-Kivu (à l'image de ce qui se passe au niveau de l'appui humanitaire global ; voir le graphique A8.1 en annexe). Cette situation pourrait s'expliquer par l'insécurité récurrente dans le Nord-Kivu qui y limiterait l'assistance et ainsi le niveau des investissements. Par ailleurs, les déplacements réguliers de population du Nord-Kivu au Sud-Kivu attirent une partie de l'aide humanitaire au Sud-Kivu, là où sont *in fine* les populations déplacées.

Graphique 8.10 : Allocation financière du *Pooled Fund Education*, par province, 2012 (en millions de USD)



Source : données issues du tableau A8.2 en annexe. Estimation pour l'Équateur. Montant total de 5,93 millions USD.

Système éducatif et résolution des conflits

Le système éducatif congolais fait preuve d'une certaine résilience face aux conflits

Les analyses précédentes font état de résultats contrastés quant aux effets des conflits sur la scolarisation des enfants et sur leurs apprentissages, qui suggèrent l'existence de certaines formes de résiliences face aux conflits. Comme nous avons déjà pu l'entrevoir précédemment, des mesures d'adaptation ont parfois été instaurées permettant aux enfants de poursuivre leur scolarisation malgré les heurts. Parmi les mécanismes d'adaptation mis en place, on trouve entre autres :

- adaptation du nombre d'heures de cours par semaine ;
- aménagement du calendrier scolaire ;
- organisation de sessions spéciales d'examens ;
- délocalisation des écoles affectées par les conflits ;
- dérogation aux frais de participation au TENAFEP ;
- formation des enseignants sur le soutien psychosocial.

¹⁶⁴ Voir la note A8.1 en annexe sur les différents mécanismes de financement en place.

¹⁶⁵ Une partie des fonds (21 % du total) a également été allouée aux deux Kasai et au Bandundu. Voir tableau A8.2 en annexe.

Encadré 8.5 : Formation des formateurs sur l'éducation en situations d'urgence

Source : rapport annuel du PAH, 2012 (OCHA, 2012b).

Des formations de 4 à 5 jours sur l'éducation en situations d'urgence ont eu lieu en 2012 à Goma, Butembo, Walikale, Bukavu, Kisangani, Bunia et Dungu (couvrant les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de la Province Orientale). Ces formations étaient dédiées aux cadres de l'EPSP afin de leur faire prendre conscience de la raison et de la continuité de l'éducation en situations d'urgence, des différents domaines d'intervention, des mesures de préparation, et notamment du rôle de l'EPSP dans la préparation et l'intervention au sein des conflits, ainsi que dans l'application de la résolution 1612.

Cette formation permettait aussi aux autorités de l'éducation d'avoir une meilleure compréhension du cadre et de la coordination humanitaire ainsi que de leur rôle en tant qu'acteur principal en situations d'urgence. Cette formation a établi la base pour un processus qui a continué en 2013, avec pour objectif le renforcement graduel des compétences des cadres de l'EPSP, des enseignants et des directeurs, afin de leur donner conscience de l'importance de la continuité de l'éducation, même en situation d'urgence, et de les sensibiliser aux mécanismes de préparation et de réduction des risques à mettre en place, et finalement pour travailler vers une stratégie de sortie graduelle du conflit.

Cependant, ces mesures sont essentiellement mises en œuvre dans les provinces appuyées techniquement et financièrement par les organisations humanitaires (sans compter que leur couverture n'est pas toujours complète), ce qui questionne *in fine* la capacité intrinsèque du système éducatif à faire face aux conflits et à ses conséquences néfastes. En effet, des résultats moins bons observés dans les sous-divisions à haut risque des provinces moins aidées pourraient illustrer de telles difficultés.

Mais il reste peu équipé pour faciliter la résolution des conflits

Certaines faiblesses dans le dispositif actuel ont pu être relevées. L'analyse des conflits menée en juin-juillet 2012 par *Search for Common Ground* dans 4 provinces (Province Orientale, Équateur, Maniema et Katanga) a ainsi révélé que les enseignants ne sont pas correctement outillés pour promouvoir la paix à travers l'éducation. Dans les localités enquêtées, il ressort que 81 % des enseignants ne sont pas formés à la résolution des conflits. Si le curriculum scolaire peut favoriser la paix, *via* les cours d'éducation civique et morale ou encore ceux sur les compétences de vie courante, ces cours semblent souvent négligés du fait de leur faible pondération selon un enquêté. Ils ne seraient également pas adaptés aux réalités du milieu.

Le développement d'un manuel de civisme actuellement en cours par le MEPSP (déjà disponible pour les niveaux 5 et 6 – même si pas encore imprimé et distribué – et en cours de rédaction pour les autres niveaux d'études du primaire) est encourageant. Toutefois, à ce jour, à l'instar de ce qui peut être observé dans d'autres pays de la région, la RDC ne possède pas de mécanismes institutionnalisés de réduction des risques de catastrophes et de conflits qui permettraient de prévenir les conséquences des crises sur l'éducation, ou au moins d'atténuer leurs impacts.

Résultats clés et pistes d'orientations politiques

- *Le manque de données (collectées et analysées de manière systématique) sur l'impact des crises sur l'éducation aura constitué un obstacle majeur à l'analyse des effets des risques, notamment des conflits sur le système éducatif. Ceci pénalise le travail de planification pour la réduction des risques au sein du système éducatif.*
- *Les analyses conduites ont permis toutefois de constater la résilience dont pouvait faire preuve le système éducatif congolais, qui en dépit des crises, affiche parfois des résultats encourageants. Si les six provinces affectées par les conflits affichent des taux d'achèvement du primaire systématiquement plus bas que la moyenne nationale (de 71 %) et comptent le plus d'enfants en dehors du système scolaire, l'accès à l'école ne semble pas être affecté outre mesure. On n'a également pas pu mettre en exergue une incidence généralisée du degré de risque des sous-divisions sur la disponibilité d'infrastructures (eau, latrine, clôture) ainsi que sur la nature et l'état des infrastructures scolaires ou encore sur les résultats au TENAFEP. La*

gestion des manuels scolaires est également peu affectée par le degré de risque de la zone qui touche de manière variable la gestion des enseignants.

- *Une concentration des appuis a lieu en faveur des provinces de l'Est du pays, notamment des deux Kivu.* Cette concentration géographique reflète celle des organisations humanitaires travaillant dans le secteur de l'éducation dans ces provinces. Cette présence se traduit par une mobilisation plus conséquente des appuis permettant d'assurer la continuité de l'éducation dans un contexte marqué par de violents conflits. Elle questionne toutefois la soutenabilité de tels appuis sur le long terme et des effets potentiels qu'un hypothétique retrait des bailleurs aurait sur les scolarisations.
- *Sur les 452 millions USD de financements effectifs humanitaires totaux en 2012, 17 millions ont été perçus par le secteur éducation, soit 3,8 % du total des financements.* Ce montant est bien en deçà de l'appel à contribution initial de 69 millions USD, et correspond au taux de financement le plus bas (25 % contre 57 % pour le budget global) (PAH, 2012). Sur ces 17 millions, 5,9 millions USD, soit plus du tiers (35 %) des contributions, proviennent du *Pooled Fund* dont près de 39 % ont servi à appuyer des projets au Sud-Kivu, 24 % au Nord-Kivu, 10 % en Équateur et 6 % au Katanga.
- *Des mesures d'adaptation ont parfois été instaurées permettant aux enfants de poursuivre leur scolarisation malgré les heurts.* Parmi les mécanismes d'adaptation mis en place, on trouve entre autres : l'adaptation du nombre d'heures de cours par semaine ; l'aménagement du calendrier scolaire ; l'organisation de sessions spéciales d'examens ; la délocalisation des écoles affectées par les conflits ; la dérogation aux frais de participation au TENAFEP ; la formation des enseignants sur le soutien psychosocial ou encore sur les urgences.
- *Cependant, ces mesures sont essentiellement mises en œuvre dans les provinces appuyées techniquement et financièrement par les organisations humanitaires* (sans compter que leur couverture n'est pas toujours complète), ce qui questionne *in fine* la capacité intrinsèque du système éducatif à faire face aux conflits et à ses conséquences néfastes. En effet, des résultats moins bons observés dans les sous-divisions à haut risque des provinces moins aidées pourraient illustrer de telles difficultés.
- *Le système éducatif n'est pas encore en mesure de contribuer de manière forte à la résolution des conflits, à la cohésion sociale et à la résilience.* Il reste peu équipé pour faciliter la résolution des conflits. En effet, peu d'enseignants sont outillés pour promouvoir la paix à travers l'éducation, et les écoles ne sont pas toujours perçues comme des lieux sûrs pour les enfants dans les provinces affectées par les conflits. À ce jour, et à l'instar de ce que l'on observe dans les pays voisins, la RDC ne possède pas de mécanismes institutionnalisés de réduction des risques de catastrophes et de conflits qui permettraient de prévenir les conséquences des crises sur l'éducation, ou au moins d'atténuer leurs impacts.

Pistes d'orientations politiques

Afin de favoriser le développement d'un système éducatif qui contribuerait activement à la résolution des conflits, à la cohésion sociale et à la résilience nationale, les orientations suivantes sont proposées.

Sur les données en vue d'analyses pertinentes pour une meilleure planification des interventions :

- introduire des indicateurs sur l'impact des crises et de la violence sur les écoles dans les questionnaires de collecte des données et dans le SIGE ;
- renforcer la collaboration entre le Cluster Education et le MEPSP pour un meilleur *leadership* gouvernemental sur la planification et la gestion de l'éducation dans les provinces affectées par les crises ;
- analyser l'enquête 1-2-3 (2012) en vue d'apporter un éclairage complémentaire et plus fin sur l'ampleur des risques et de leur impact sur la scolarisation (à travers le module communautaire qui intègre des questions sur les risques).

Sur l'éducation comme instrument favorisant la paix, la cohésion sociale et la résilience :

- initier et appuyer des mesures de flexibilité au sein du système éducatif au regard de l'impact des crises (adaptation du calendrier scolaire, cours de rattrapage, session spéciale d'examens, dérogation au paiement des frais de participation aux examens, etc.) ;
- intégrer des modules sur la gestion des conflits et l'éducation pour la paix dans la formation initiale et continue des enseignants ;
- organiser une réflexion sur l'intégration des thèmes liés à la paix dans les curricula ;
- poursuivre la formation des autorités administratives et éducatives sur l'éducation en situations d'urgence, la réduction des risques de crises et l'éducation pour la consolidation de la paix ;
- intégrer la réduction des risques de crises et la sensibilité aux conflits dans la politique et les programmes sectoriels.

Ce Rapport d'état du système éducatif national de la République démocratique du Congo (RESEN) est un document analytique qui offre une photographie du système éducatif du pays. L'objectif premier d'un RESEN est de fournir un diagnostic du secteur dans son ensemble, fondé sur des évidences, afin de permettre aux décideurs d'orienter leurs politiques nationales. Il donne également des informations analytiques pour nourrir le dialogue politique entre le gouvernement et les différents partenaires du secteur éducatif, incluant les partenaires techniques et financiers. Ce RESEN est le second du pays, le premier ayant été conduit en 2004. Au-delà d'une simple mise à jour, le présent rapport se singularise par l'ajout d'un nouveau chapitre sur les risques et vulnérabilités, et la manière dont ils affectent la scolarisation des enfants ; une innovation dans la série des RESEN publiés jusqu'à ce jour.



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE,
SECONDAIRE ET PROFESSIONNEL

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

RAPPORT D'ÉTAT DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Pour une Éducation au Service de la Croissance et de la Paix



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Institut international de
planification de l'éducation

Pôle de Dakar
ANALYSE SECTORIELLE EN ÉDUCATION

Pôle de Dakar – IIP
UNESCO
Route de Ngor
Enceinte Hôtel Ngor Diarama
BP 3311 Dakar – Sénégal
Tél.: (+221) 33 859 77 30